ANTECEDENTES

PRIMERO.-Por la Dirección General de Investigación y Transferencia Tecnológica se remitió el 20 de abril de 1998 a la Vicesecretaría de la Consejería un primer proyecto de Decreto al que se acompañó la ficha de proyecto y un Informe de la Asesoría Jurídica de la citada Dirección General. En este último se fundamentaba su emisión en lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, norma que debía ser utilizada para examinar la adecuación del expediente al procedimiento legalmente previsto.

SEGUNDO.- Un segundo borrador (que no es el que consta en el expediente por lo que más adelante se dirá) integrado por 42 artículos y tres Disposiciones Finales, fue informado por el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante el día 20 de mayo de 1998. En él se hicieron una serie de observaciones, mereciendo mención especial la llamada de atención que hacía en su apartado cuarto sobre la necesidad de efectuar "... la consulta al sector afectado, en concreto a las Organizaciones Profesionales Agrarias, que participan directamente en el procedimiento electoral regulado en el Proyecto de Decreto, y en su caso, a los órganos consultivos que procedan." En el informe se insistía en la aplicabilidad de la Ley del Gobierno.

TERCERO.- El 21 de mayo de 1998, por la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Investigación y Transferencia Tecnológica se informó sobre la aceptación o no de las observaciones realizadas por el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería. De ellas, sólo una fue admitida.
CUARTO.- En la misma fecha, el Director General de Investigación y Transferencia Tecnológica envió al Secretario General de la Consejería el proyecto de Decreto para su tramitación correspondiente hasta someterlo a aprobación del Consejo de Gobierno, solicitando la mayor celeridad posible con el fin de culminar el proceso y poder convocar las elecciones a mediados del otoño del presente año. Aunque en el oficio se aludía a la conformidad del texto con las observaciones realizadas por el Servicio Jurídico de la Secretaría, como ya se ha dicho, sólo una había sido aceptada. Ha de señalarse también que, en ese momento, aun no se había dado audiencia a las Organizaciones Profesionales Agrarias. Para ello se dirigieron escritos el día 22 de mayo a las siguientes: ADEA-ASAJA, COAG-CRJA, FEMOA y UPA. Se les concedió un plazo de quince días para formular sus alegaciones. Únicamente UPA las presentó el día10 de junio de 1998; ninguna de las que formuló ha sido tenida en cuenta, tal y como demuestra el texto definitivo.

QUINTO.- Solicitado el día 25 de mayo de 1998 informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia, fue evacuado el 15 de junio. Con independencia de la importancia de las observaciones realizadas al articulado, dos son los aspectos más relevantes que presenta: de un lado, la consideración que hace sobre la imposibilidad de que la

potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno pueda ejercerse más allá de las materias que habían sido objeto de regulación expresa en la Ley 10/1997, de 18 de noviembre, de la Cámara Agraria de la Región de Murcia (en lo sucesivo L.C.A.R.M.), partiendo del mandato establecido en el número 4 del artículo 8 de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias; y de otro, la conveniencia de que materias reguladas en el proyecto elaborado quedaran fuera de él por ser objeto propio del Decreto de convocatoria de las elecciones, según lo establecido en el número 2 del artículo 25 de la L.C.A.R.M. Según el informe de 30 de julio de 1998 de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Investigación y Transferencia Tecnológica, ha sido la última la que ha propiciado la eliminación de la regulación relativa a los gastos electorales, de lo que se deriva su menor extensión. El proyecto que se dictamina cuenta con 31 artículos y 3 Disposiciones Finales.

SEXTO.- Tras la elaboración de un nuevo informe por la referida Asesoría Jurídica sobre la aceptación o no de las sugerencias formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, en el que nada se dijo sobre la segregación de su contenido de la regulación propia del Decreto de convocatoria, se elaboró el proyecto remitido a este superior Órgano consultivo, aunque antes, el 17 de junio de 1998, se ofició a la Federación de Municipios de la Región de Murcia, concediéndole un plazo de diez días para que formulase alegaciones.

SÉPTIMO.- Mediante escrito de 1 de julio de 1998, V.E. dispuso la remisión del expediente al Consejo Jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo. Ahora bien, en el examen del expediente instruido por la misma Consejería para la aprobación de un proyecto de Decreto por el que se convocan elecciones a miembros de la Cámara Agraria de la Región de Murcia, se observó la falta de determinada documentación. Requerida su presentación mediante escrito de la Presidencia del Consejo de 26 de julio de 1998, el día 31 del mismo mes, V.E. envió no sólo la solicitada sino la que se precisaba para completar el expediente ahora analizado, consistente en varias comunicaciones internas, distintos borradores, un acta de una reunión celebrada con las Organizaciones Profesionales Agrarias el día 2 de julio (con posterioridad al envío del proyecto a la Dirección de los Servicios Jurídicos y a este Consejo), diversos escritos de esas organizaciones sobre la fecha de convocatoria de las elecciones (que en nada afectan a este expediente) y un nuevo informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Investigación y Transferencia Tecnológica.

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del dictamen.

El expediente remitido a la consideración de este Órgano consultivo se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regulan las elecciones a la Cámara Agraria de la Región de Murcia, que es desarrollo reglamentario de la Ley 10/1997, de 18 de noviembre, de la Cámara Agraria de la Región de Murcia. En consecuencia, el Consejo Jurídico lo dictamina con carácter preceptivo, en aplicación del número 5 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

SEGUNDA.- Sobre cuestiones ya tratadas por el Consejo Jurídico.

En el Dictamen número 22/1998, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la Liquidación y Adjudicación del Patrimonio de las extinguidas Cámaras Agrarias Locales, y el Régimen Transitorio Provisional de los Órganos de Gobierno de la Cámara Agraria de la Región de Murcia, el Consejo Jurídico hizo unas consideraciones en torno a la tramitación de los expedientes, que son aplicables al caso presente. En la remisión efectuada el día 1 de julio de 1998, se había producido la misma omisión de los distintos borradores, iguales inexactitudes en los diferentes escritos, no aportación de comunicaciones, etc. Por éso, tal y como en él decíamos: "...Aunque esas omisiones no deben considerarse defecto sustancial, por cuanto del resto de la documentación que lo integra puede alcanzarse un juicio suficiente del procedimiento seguido en la elaboración de la norma, sí que debe llamarse la atención sobre el particular dado el claro incumplimiento procedimental que reflejan y no sólo por esto, también porque obliga a realizar comprobaciones que dificultan y dilatan el conocimiento de lo que el órgano solicitante realmente persigue con la aprobación del proyecto.".

Por eso continuábamos diciendo: "La integridad del expediente es uno de los principios que deben orientar la actuación administrativa, tanto la que tiene como fin la producción de un acto administrativo concreto como la elaboración de disposiciones de carácter general. Dicho principio se hallaba proclamado para este último caso en el nº 2 del artículo 129 de la L.P.A. al decir: " Se conservarán, junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, los dictámenes..., y cuantos datos y documentos ofrezcan interés..." [en la actualidad lo hace el párrafo f) del nº 1 del artículo 24 de la Ley del Gobierno]. Su observancia es básica pues sus efectos van más allá de la fase de elaboración en la que nos encontramos. Se extienden al de la aplicación, tal y como reconocía ese mismo número al concluir diciendo: "...para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación."

Y concluíamos: "En consecuencia, para que el expediente pueda considerarse completo, hace falta que estén debidamente documentadas todas las actuaciones realizadas durante su tramitación. Ello exige que se incorporen todos los documentos - los distintos borradores elaborados, informes evacuados, oficios de remisión, etc. - de cuya lectura se va a obtener un conocimiento fundado del texto resultante y que va a permitir conocer la causa última de los distintos trámites, con lo que se les dotará de razón evitando que aparezcan desvestidos de su finalidad convirtiéndose en simples formalidades. Si así se hiciera no se producirían situaciones como la actual en la que hay informes formulando observaciones a un texto que ya las incorpora, dejándolas sin sentido".

En el actual expediente, como decimos, se había incurrido en los mismos errores, parte de los cuales fueron salvados con la remisión de documentación complemetaria efectuada mediante escrito del 31 de julio de 1998. Decimos "parte", porque se siguen observando deficiencias. Así, el Extracto de Secretaría no está firmado y el texto que se adjunta como segundo borrador no es el que utilizó la Asesoría del Servicio Jurídico de la Secretaría General, porque en su informe de 20 de mayo de 1998 expresamente reconoce que: "Se ha procedido a realizar manualmente, sobre el segundo borrador del Proyecto de Decreto propuesto, una serie de correcciones que afectan, fundamentalmente, a errores de transcripción...". El documento que en el expediente se identifica como "segundo borrador" no contiene ninguna corrección manual por lo que, aunque esta práctica no es aceptable dada su incidencia tan directa en la autenticidad y validez de los documentos, en este caso, paradójicamente, ha servido para demostrar lo contrario y, por consiguiente, la falta de rigor en la tramitación de los expedientes,

confirmando la plena vigencia de la crítica hecha en el dictamen número 22/1998 al advertir sobre la existencia de defectos en los expedientes que demuestran poca preocupación por su pureza.

TERCERA.- Sobre la habilitación para la aprobación del Decreto y su ámbito.
1º. La Disposición Final Primera de la Ley 10/1997, de 18 de noviembre, faculta al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo y ejecución. Es decir, se trata de una habilitación genérica que se extiende a todas las materias que la Ley regula; todas las que, de un modo u otro, son objeto de sus preceptos. Y además, para dictar todas las disposiciones que sean necesarias, no sólo para su desarrollo sino también para su ejecución.

Con la entrada en vigor de la L.C.A.R.M. se ha iniciado un proceso de renovación de los órganos representativos del sector agrario que ha comenzado con la extinción de las Cámaras Agrarias Locales y la futura adquisición por la nueva Cámara Agraria de la Región de Murcia, de los bienes que resulten de su liquidación. Esta última pasa a ser la única Cámara Agraria en el ámbito territorial de la Región de Murcia según el apartado tercero de la Exposición de Motivos de la L.C.A.R.M. La hasta ahora "Cámara Agraria Provincial", ya con su nueva denominación, sigue funcionando en régimen provisional (número 2 de la Disposición Transitoria) hasta la constitución del Pleno de la nueva Cámara. Quiere decirse que, en el momento presente, al Consejo de Gobierno corresponde adoptar cuantas decisiones exija la superación de la situación de provisionalidad, con el fin de que, tras la conformación definitiva de los órganos de gobierno de la Corporación, pueda ésta ejercer plenamente sus competencias, y ese camino comienza con la celebración de las elecciones de las que saldrán los vocales que integrarán el Pleno.
Visto así, la ejecución de la Ley precisa inexorablemente la convocatoria de elecciones, para lo que el Consejo de Gobierno cuenta con una habilitación específica en el artículo 25.2 de la L.C.A.R.M. Pero no se deberían convocar sin haber determinado previamente las normas por las que se celebren. En conclusión, la habilitación genérica al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de la L.C.A.R.M. comprende las que completen el régimen electoral diseñado en su Título II.

2º. Una segunda cuestión se plantea derivada del hecho de que el legislador regional no ha querido agotar en su totalidad, con mandatos propios, su regulación y ha remitido a la contenida en las disposiciones reguladoras del régimen electoral general; en particular los aspectos relativos al ejercicio del derecho de voto, la regulación del voto por correo, el escrutinio de los sufragios y la proclamación de los resultados (artículo 24 de la L.C.A.R.M.). Quizás, para un mejor cumplimiento del mandato contenido en el número 4 del artículo 8 de la Ley de Bases de Cámaras Agrarias, hubiera sido conveniente pormenorizar en la L.C.A.R.M. todos y cada uno de los extremos en él señalados y no hacer un reenvío en bloque a otras normas que, como se verá, sí han agotado prácticamente la materia. Ahora bien, no debe entenderse incumplido el precepto básico porque en la L.C.A.R.M. se haga una remisión a las disposiciones reguladoras del régimen electoral general, toda vez que a la cabeza del grupo normativo figure una ley orgánica, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en lo sucesivo L.O.R.E.G.), con lo que se ha satisfecho la exigencia de rango normativo sobradamente. Por ésto, aun cuando hubiera sido recomendable efectuar una regulación propia para evitar los problemas que necesariamente ocasiona la aplicación a un sector determinado de una ley con una vocación más general, no puede decirse que carezca

de validez la decisión adoptada. Ahora bien, esta técnica ocasiona problemas de no pequeña entidad cuando, como en el caso presente, el Ejecutivo Regional afronta la producción de normas que desarrollan dos leyes de orígenes y finalidades diferentes y una de ellas, la de aplicación supletoria precisamente, tan "reglamentista". A tales problemas nos referiremos a lo largo de éste dictamen.

CUARTA.- Sobre la técnica normativa.

La aprobación de una norma, cualquiera que sea su rango, requiere una buena armonización con el ordenamiento en que se inserta, para lo cual debe emplearse en su redacción una adecuada técnica normativa como instrumento al servicio de la seguridad jurídica.

El proyecto sometido a consulta ha optado por relacionarse con las leyes que desarrolla (L.C.A.R.M. y L.O.R.E.G.) extractando sus artículos, reproduciéndolos parcialmente y, en ocasiones, enmendándolos alterando su redacción, opción normativa que precisa de una observación general.

La L.C.A.R.M. reguló de forma incompleta el procedimiento electoral y, consciente de ello, fijó como derecho supletorio el denominado régimen electoral general, el cual está comprendido en la L.O.R.E.G., que es una norma de gran desarrollo, extensión y concreción.

Sobre tal antecedente es cierto que el proyecto ofrecía dificultades de concepción, pero el sistema empleado para producir el desarrollo reglamentario no es el más acorde con la claridad y certeza que deben ser virtudes de toda norma.

Sobre la reproducción de textos legales en preceptos reglamentarios es doctrina del Consejo de Estado que su admisión es posible siempre que quede expresamente consignado entre paréntesis el precepto legal que se reproduce (entre otros, Dictamen nº 50.261, de 10 de marzo de 1988). En este caso deben mantenerse los preceptos legales inalterados (Dictamen nº 44.119, de 25 de marzo de 1982).

Esta argumentación, destinada a evitar confusiones entre normas de rango legal diverso, es especialmente aplicable cuando el desarrollo reglamentario se practica respecto de legislación del Estado porque, en tal caso, se pueden estar incorporando a la legislación autonómica contenidos no amparados específicamente por títulos competenciales estatutarios. Estos atribuyen a la Comunidad Autónoma competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de Camaras Agrarias dentro de los términos que la legislación del Estado establezca (artículo 11.10, E.A.), la cual ha señalado una expresa reserva de ley (artículo 8.4 de la Ley 23/1986, añadido por la Ley 23/1991, de 15 de octubre); pero no hay título competencial alguno que autorice a desarrollar ni modificar el régimen electoral general.

La descrita posición doctrinal del Consejo de Estado es compartida por la jurisprudencia constitucional, que ha observado la inconveniencia de incorporar a un reglamento los preceptos de la ley reglamentada, y también la inconstitucionalidad potencial de la normativa autonómica reproductora de leyes estatales sin la suficiente cobertura competencial (S.T.C. nº 150/ 1998, de 2 de julio).

Con tales apoyos constitucionales y doctrinales, este Consejo Jurídico no comparte la opción de técnica normativa empleada por el reglamento y estima que procedería su reelaboración, aunque no por ello resulta inadecuado, en este caso, un análisis más pormenorizado de sus rasgos generales y de su articulado.

Como ya se ha dicho, el proyecto de Decreto ha sido elaborado con una deficiente técnica normativa. Un reglamento ejecutivo de una ley ha de reunir, a decir del Consejo de Estado (por todos, el Dictamen número 53.902, de 14 de diciembre de 1989) tres cualidades: ha de ser completo, claro y de fácil manejo.

1º. El proyecto examinado no contiene, aunque lo pretenda según su Exposición de Motivos, toda la regulación del régimen electoral diseñado por la L.C.A.R.M. Basta con comprobar el número (35) y extensión de los artículos que la L.O.R.E.G. dedica a los aspectos a que en particular se remite nuestra Ley para darse cuenta de que esa pretendida integridad no es tal. Menos aun si el proyecto debiera responder, además, al objetivo declarado de "refundir y reunir en un mismo cuerpo legal, toda (sic) la normativa aplicable contenida en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y en la Ley 2/1987, de 12 de febrero, Electoral de la Región de Murcia...".

Son muchas las carencias que se observan y sobre una en especial debe llamarse la atención. Nos estamos refiriendo a las normas de desarrollo de lo relativo a los gastos electorales, que por la observación de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se han desgajado de este proyecto para incluirlas en el proyecto de Decreto de convocatoria.

La cobertura legal de la decisión adoptada no ofrece lugar a dudas partiendo de una interpretación literalista del precepto puesto en juego, el artículo 25. 2 de la L.C.A.R.M., pero la cuestión que se suscita es que el apego a ese aparente sentido literal del precepto ha vaciado de un núcleo estable de normativa financiera a la regulación general del sistema electoral. Y aunque tal interpretación, como se ha dicho, pudiera no desmerecer de la dicción legal del mencionado artículo 25.2, lo que realmente ordena éste es que el Decreto de convocatoria "fijará" los gastos máximos del proceso electoral, sus mecanismos de control y el régimen de financiación, estando la peculiaridad de lo dispuesto precisamente en el tiempo verbal que se entrecomilla, distinto al de regular. El entendimiento del mandato en sus justos términos debe hacerse desde el significado del verbo "fijar", acción ésta que consiste en determinar o especificar de modo preciso, lo cual requiere como condición ineludible la previa existencia de algo genérico que pueda ser objeto de tal fijación o determinación precisa.

Es por ello lógico entender que junto a esa determinación o fijación prevista de forma expresa por el artículo 25.2, la L.C.A.R.M ha previsto de manera implícita pero sistemáticamente necesaria la existencia de una regulación general y estable de los gastos electorales, su financiación y control.

No comparte el Consejo Jurídico, por ello, el criterio seguido, porque, además, el mandato dirigido al Consejo de Gobierno en el artículo 25.2 de la L.C.A.R.M. no altera la genérica habilitación hecha en la Disposición Final Primera. Ante lo coyuntural de los aspectos económicos, materia que viene marcada por constantes cambios, el legislador ha estimado que, si han de transcurrir cuatro años entre dos procesos electorales, el Consejo de Gobierno

ha de concretar en cada convocatoria las condiciones económicas en que se deba desenvolver, como modo de garantizar la adecuación a las circunstancias del momento de los importes de los gastos electorales, tal y como se hace en el artículo 35.3 de la Ley 2/1987, de 12 de febrero, Electoral de la Región de Murcia. Sin embargo ello no impide que la regulación de lo permanente en gastos electorales (condiciones de los administradores, obligaciones de información, conceptos computables, etc.) pueda y deba ser incluida en un Decreto que en su artículo 1 declara que su objeto es establecer el régimen electoral de la Cámara Agraria de la Región de Murcia.

Una interpretación sistemática demuestra que la regulación de los gastos electorales forma parte de ese régimen electoral general. Así se constata observando la situación del artículo 25 de la L.C.A.R.M. dentro de su Título II denominado "Del Régimen Electoral". Confirma esta interpretación el hecho de que toda una ley orgánica, la L.O.R.E.G., dedique a la materia un capítulo entero (el Capítulo VII del Título Primero), y en el ámbito regional, la Ley 2/1987, de 12 de febrero, le dedica también un capítulo (el Capítulo II de su Título VI).

2º. La claridad la ha entendido el Consejo de Estado en su dictamen 43.541, de 28 de julio de 1981, como la cualidad que debe adornar al reglamento y que consiste en glosar los términos escuetos de la Ley para descender al detalle, colmar las lagunas y eliminar las dudas. El proyecto examinado no se adecua a tal definición. Son numerosos los aspectos del procedimiento electoral que quedan sin regular, con lo que el efecto que produce es el contrario al que la claridad impone: crea más dudas. Es mucho más prolija la regulación contenida en la L.O.R.E.G. que la suya, por lo que será necesario acudir constantemente a ella para resolver las dudas que la falta de norma reglamentaria provocará.

3º. Por último, no es de fácil manejo porque contiene demasiadas remisiones internas, de unos artículos a otros, y externas, a otras normas. Citamos las siguientes:

a) Remisiones internas: el número1, apartado b), del artículo 17 remite al punto 2 del mismo, y el número 4 reenvía al artículo 4; el número 1 del artículo 18 remite a los artículos 16 y 17; el número 1 del artículo 29 remite a los apartados 7 y 8 del artículo 28.

b) Remisiones externas: el párrafo primero del artículo 3 remite a la L.O.R.E.G. y al artículo 18 de la L.C.A.R.M.; el número 3 del artículo 7 remite a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; el número 2 del artículo 20 envía al 49 de la L.O.R.E.G.

Con esta manera de proceder, los destinatarios de la norma se encontrarán con un texto de aplicación dificultosa, pues la solución de cada problema les obligará, en más ocasiones de las deseadas, a "despejar las incógnitas" que contenga el artículo que lo discipline.

QUINTA.- Procedimiento.

Por lo que hace al procedimiento con que se ha tramitado el proyecto ahora analizado, ha de notarse que la ficha de proyecto, el informe-propuesta y el informe de legalidad redactados, ponen de manifiesto que el expediente se ha instruido al amparo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), siendo esta la norma con la que debe juzgarse su adecuación o no al procedimiento exigible. De acuerdo con ella procede realizar las

siguientes observaciones:

1º. No puede considerarse cumplido el requisito exigido por el número 2 del artículo 24 de la Ley del Gobierno de que conste el informe de la Secretaría General de la Consejería, pues no se entiende como tal el elaborado por su Servicio Jurídico. Su emisión es competencia del titular de la Secretaría General, por aplicación de ese precepto y del artículo 50.2, h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional. No obstante la omisión, entiende el Consejo que puede entrar a conocer del proyecto, aunque debería subsanarse la falta antes de someterlo a aprobación por el Consejo de Gobierno. Lo mismo cabe decir del Extracto de Secretaría, que no está firmado.

2º. Asimismo, se observa que no se ha dado traslado a las distintas Consejerías para su informe, limitándose la Consejería proponente a solicitar el de las Organizaciones Profesionales Agrarias y de la Federación de Municipios.

En relación con este trámite, entiende el Consejo que a tenor de la documentación incorporada al expediente, no es plausible el modo en que se ha posibilitado el ejercicio del derecho de audiencia proclamado por el artículo 24,1 c) de la Ley del Gobierno, en consonancia con la regulación establecida en el apartado a) del artículo 105 de la Constitución Española. La anterior afirmación se basa en los siguientes argumentos:

a). Las comunicaciones remitidas a las diferentes Organizaciones Profesionales Agrarias lo han sido concediéndoles un plazo de quince días, mínimo que marca la Ley, sin que antes de la primera remisión del expediente a éste Órgano constase la ausencia de formulación de alegaciones, debiendo entenderse que así había sido - salvo en un caso - toda vez que no había ningún documento que demostrase su existencia pero tampoco su inexistencia.

b) La Exposición de Motivos del Decreto 47/1984, de 10 de mayo, por el que se creó el Consejo Asesor Regional Agrario - denominación que recibe tras el cambio introducido por el Decreto de 3 de abril de 1986 -, ya reconocía que por la complejidad de los problemas del sector agrario era conveniente garantizar la presencia de dicho sector en el trabajo a realizar por la Consejería, especialmente a través de las Organizaciones Profesionales Agrarias de carácter general, por lo que se consideraba "...justo el reconocimiento institucional de dichas organizaciones, mediante la creación de un órgano colegiado, con funciones de apoyar al Consejero en la búsqueda de soluciones para los problemas agrarios de la Región de Murcia". Esa proclamación de intenciones es la que presidió la redacción del Decreto de 1984, en cuyo artículo 3 se enumeraban las funciones del Consejo Asesor Regional Agrario, entre las que, en su apartado c), se encuentra la de: "Ser oído en relación con los proyectos de disposiciones de carácter general que promueva la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, a juicio del Consejero, así como en la preparación de los Planes de actuación anuales de la Consejería". No olvida en su consideración el Consejo Jurídico que el inciso "a juicio del Consejero" atenúa el mandato que contiene, pero no es óbice para destacar que, teniendo a su disposición este cauce institucional, no se haya hecho uso del mismo para procurar el acierto de la disposición proyectada.

c) Por último, en la comunicación remitida a la Federación de Municipios de la Región de Murcia, de la que no consta su recepción, se le concede un plazo de 10 días, inferior al establecido en el apartado c), del número 1, del artículo 24 de la Ley del Gobierno. Este hecho

demuestra dos cosas: una, la prisa, más que urgencia, con la que ha actuado la Consejería, lo que se traduce en errores como el presente en su afán de cumplir los trámites; y otra, la imprevisión con la que ha planificado la audiencia de los interesados, que le hizo "olvidarse" de un organismo al que sólo ella consideraba afectado, ya que no hay en todo el expediente acto que sugiera la solicitud de esta consulta por ninguno de los demás órganos que han intervenido.

Con posterioridad a la primera remisión al Consejo Jurídico, el problema de la falta de audiencia ha quedado eliminado, por lo que a las Organizaciones Profesionales Agrarias se refiere con la aportación del acta de la reunión celebrada el 2 de julio de 1998, a la que acudieron todas. A su vez, como ellas mismas están representadas en el Consejo Asesor Regional Agrario, la celebración de la reunión mencionada atenúa la importancia de su no convocatoria. A pesar de ello, la forma en que en esta ocasión ha sido cumplimentado el trámite de audiencia de los sectores afectados no ha de servir de ejemplo para futuras actuaciones.

SEXTA.- Observaciones al Título, Exposición de Motivos y articulado.

Como conclusión de todos los apartados precedentes, el Consejo Jurídico entiende que el proyecto que se presenta, además de haberse elaborado con un criticable sistema de cumplimiento del trámite de audiencia, es incompleto, oscuro y de no fácil manejo, por lo que procedería su reelaboración, incluyendo en el nuevo texto la regulación permanente de los gastos electorales, su financiación y control. No obstante, consciente de la urgencia provocada por la necesidad de convocar elecciones en un plazo breve, pasa a hacer un examen pormenorizado de su Exposición de Motivos y articulado para señalar los defectos que encuentra, destacando los que considera más graves por ser atentatorios a la condición esencial que debe reunir un reglamento: su legalidad.

1. Exposición de Motivos

1.1 Como ya se ha dicho en la Consideración cuarta, número 1º, de este dictamen, no es cierto que el proyecto de Decreto que se presenta comprenda "toda" la normativa aplicable contenida en las leyes que menciona. Tampoco lo es que se establezca así "una regulación más exhaustiva del procedimiento electoral". Y no se considera adecuado indicar que se ha optado por "refundir", dado el sentido estricto que el término tiene en el Ordenamiento (artículo 82.2 de la Constitución Española). Esto supone que deben eliminarse de la Exposición de Motivos las menciones anteriores.

1.2 Tras la modificación del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, recientemente introducida por la L.O. 1/1998, de 15 de junio, en su artículo 11.10 se reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Cámaras Agrarias, título competencial más específico que el invocado. Debe adaptarse a este cambio la mención que en ella se realiza.

1.3 Para que el Decreto que se apruebe responda a lo que determina el artículo 2.5 de la Ley del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, desarrollado por el artículo 3.1 de su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, aprobado por Decreto nº 15/1998, de 2 de abril, deberá modificarse la formula introductoria de la parte dispositiva para hacer constar que su

aprobación lo es "de acuerdo con el Consejo Jurídico", al hacerlo de conformidad con el presente dictamen, o bien "oído el Consejo Jurídico", en caso contrario.

2. Artículo 1.

El objeto del Decreto no puede ser "establecer" el régimen electoral, ya establecido por la L.C.A.R.M. y normativa concordante. Debería decirse que su objeto es la "regulación" de dicho régimen, término de significado más amplio que el utilizado, alusivo exclusivamente a la normación "ex novo" de la materia.

3. Artículo 2.

En él, como en tanto otros, se ha reproducido el texto del artículo correspondiente de la L.C.A.R.M. Siendo así, tanto para este artículo como para los demás en que así ha sucedido, debería indicarse entre paréntesis el artículo de la ley, con el fin de dejar claramente establecido su origen, evitando posibles problemas de determinación de rango, fecha de entrada en vigor de la previsión, etc. En concreto, por lo que a este artículo respecta, se ha intentado transcribir el 15 de la L.C.A.R.M. pero incurriendo en el error de sustituir por "de" la preposición "por" en su apartado b), con lo que el texto del Decreto es distinto y menos correcto que la Ley.

4. Artículo 7.

4.1 No se estima correcta la redacción del número 1. Se entiende que para referirse al plazo de resolución de las reclamaciones es más apropiado decir "un mes" en lugar de "otro mes".

En el número 3 se hace una remisión a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre para determinar los recursos pertinentes ante el Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua. Si examinada la Ley se concluye que el recurso posible es el ordinario, así debe decirse.

5. Artículo 13.

En el número 1 debe suprimirse por innecesario el inciso "...al de un municipio..." de su línea tercera. Lo mismo cabe decir del inciso "...por municipio..." con el que termina el apartado.

6. Artículo 17.

6.1 La referencia que en su número 1 se hace al "registro correspondiente" debe sustituirse por su denominación exacta. El mantenimiento de la redacción actual permite interpretaciones diversas que deben evitarse teniendo en cuenta que de ello va a depender la posibilidad del ejercicio del derecho a presentar candidaturas. Una de ellas es que se trata del Registro que ha de constituir y llevar la Junta Electoral Regional pero el Decreto no lo menciona expresamente. Si se procediera a una reelaboración del texto ésta sería una de las materias a que debería extenderse.

6.2 Es coincidente este Consejo con la observación hecha por la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre la conveniencia de suprimir la alusión que hay en el número 2 del artículo a "...las siguientes circunstancias", toda vez que el texto que le sigue demuestra que no se trata

de que la entidad promotora haga "constar" en su solicitud tales circunstancias, sino de que además de ello presente documentación que permita a la Junta Electoral Regional hacer constar en la inscripción determinados datos.

6.3. Debe eliminarse por innecesaria la mención a "para la misma elección" del número 3.

7. Artículo 18.

7.1. Al referirse al escrito de presentación se señala que "contendrá" los documentos acreditativos de la condición de elegibilidad. Se debería modificar para indicar, con esta u otra fórmula, que "...a él se unirán.."

7.2. Es más adecuado, desde el punto de vista sistemático, que el número 3 de este artículo se integre en el artículo 16 como su número 1, pasando el único párrafo actual a ser su número 2. Lo idóneo hubiera sido destinar un artículo específico.

8. Artículo 19.

La regulación del número 1 no se corresponde con la denominación del artículo. Por otro lado, se ha incurrido en el error de no expresar el momento inicial del cómputo del plazo para que la Junta Electoral Regional comunique a los representantes de las candidaturas las irregularidades en que hayan incurrido. Todo se debe a que éste número y el 4 del artículo anterior son copia literal de los números 1 y 2 del artículo 47 de la L.O.R.E.G., pero la ruptura de su unidad deja sin referencia el plazo y sin sentido su inclusión en un precepto relativo a la proclamación de candidaturas. En consecuencia, debería incluirse como el último número del artículo 18.

9. Artículo 20.

Se ha incurrido en extralimitación al regular el régimen de recursos contra la proclamación de candidaturas. La Comunidad no tiene competencia normativa sobre la materia contencioso-administrativa, por lo que no puede disponer sobre ese orden. En lugar de hacer una remisión pura al régimen establecido por la L.O.R.E.G. (artículo 49), se han introducido modificaciones como la de añadir el calificativo de "hábiles" a los días de que se dispone para la interposición del recurso o suprimir el deber de presentar las alegaciones en el mismo acto de presentación del recurso. Por ello debe suprimirse la redacción actual para hacer una remisión pura al régimen previsto en el artículo 49 de la L.O.R.E.G.

10. Artículo 21.-

10.1 Dada la remisión en bloque que el artículo 24 de la L.C.A.R.M. ha hecho a las disposiciones sobre el régimen electoral general, solamente aquellos aspectos que ni en aquella ni en éstas se concretan, quedan a la libre determinación del reglamento. Pero no puede suceder así con los que están perfectamente especificados en una de las dos. Este es el caso del inicio de la campaña electoral sobre el que la L.C.A.R.M. nada dispone pero en la L.O.R.E.G. (artículo 51.1) se sanciona que comenzará el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria. De ahí que no pueda aceptarse que la fecha de inicio la fije el Decreto de convocatoria si no se ajusta a lo dispuesto en la L.O.R.E.G. Sin embargo, en cuanto a su

duración hay que acudir a la L.O.R.E.G. y su artículo 51.2 (redacción dada por la Ley Orgánica 13/94, de 30 de marzo) la establece en quince días, a lo que habrá de adecuarse el proyecto.

10.2 El número 1 del artículo 50 de la L.O.R.E.G., del que pretende ser desarrollo o ejecución el último número de éste artículo, asigna a la campaña institucional la finalidad de informar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo (redacción dada por la Ley Orgánica 13/94, de 30 de marzo). No es esto lo que dice el número 3 del artículo 21 del proyecto que la extiende a fomentar la participación de los electores en la votación. Además de no haberse concretado el objetivo de informar a los aspectos relacionados en la L.O.R.E.G., la extensión via reglamentaria de los fines de la campaña institucional a otros no previstos por la normativa con rango de Ley convierte a esta determinación del proyecto en ilegal, por lo que debería adecuarse a la L.O.R.E.G.el objeto de la información y suprimirse el fin del fomento de la participación

11. Artículo 22.

11.1 No debe ser la Junta Electoral Regional la que confeccione las papeletas y sobre electorales, sino la que apruebe el modelo oficial. En tal sentido debe rectificarse la redacción.

11.2 No parece adecuado encomendar a la Junta Electoral el deber de entregar las papeletas y sobres en número suficiente a cada una de las mesas electorales. Tal vez sería mejor atribuir esa función a la propia Consejería por cuanto dispone de medios materiales y humanos suficientes para su cumplimiento.

12. Artículo 23.

Con independencia de que no se entiende la causa de que en el proyecto se aborde la regulación de la designación y actuación de los interventores, aunque sea de manera totalmente insuficiente, y sin embargo se omita toda referencia a los apoderados, se observa que las funciones de los interventores se han visto cercenadas en el proyecto con relación a las que les atribuye el artículo 79.2 de la L.O.R.E.G. Según éste último no se limitan a la comprobación de que la votación se desarrolla de acuerdo con las normas establecidas, en palabras del proyecto, sino que van más allá: uno de cada candidatura puede asistir a la Mesa Electoral, participar en sus deliberaciones con voz pero sin voto y, ejercer ante ella los demás derechos previstos en dicha ley, como por ejemplo, suministrar papeletas de la candidatura si se agotan (artículo 84.4), formular ante ella reclamaciones durante la votación (artículo 85.4), llevar una lista numerada de los votantes que ejerzan su voto (artículo 86.4), etc. En consecuencia, procede dar nueva redacción al artículo para que sea respetuoso con las funciones que la L.O.R.E.G. atribuye a los interventores.

13. Artículo 24.

Sin disponer nada sobre el procedimiento de constitución de las Mesas Electorales, sin lo cual no puede iniciarse la votación, ni tan siquiera sobre la prevención de que cada una disponga de una urna, aborda el proyecto la regulación de la votación, y lo hace de manera totalmente insuficiente. Visto el ínfimo resumen que se ha realizado de las normas que sobre el particular formulan los artículos 84 y siguientes de la L.O.R.E.G., hubiera sido preferible la omisión total de regulación, con lo que la laguna habría de colmarse acudiendo a la citada ley de manera

íntegra, y no como sucederá si se aprueba el texto remitido, que obligará a confrontar ambas regulaciones detectando incoherencias y, lo que es peor, infracciones del principio de jerarquía normativa. Por ello, tal y como está redactado, debería suprimirse el artículo.

14. Artículo 27.

La regulación que se hace del escrutinio en las Mesas Electorales es, asimismo, totalmente insuficiente y contiene elementos que infringen normas de superior rango. No contempla la necesidad de incluir en el sobre que ha de enviar cada Mesa a la Junta Electoral Regional ni el acta del escrutinio ni el acta de la sesión. Sin embargo, establece la obligación de incluir las papeletas - ha de entenderse "todas" pues no distingue el proyecto -. Ese mandato contraviene la orden de que se destruyan todas, salvo las que se señalan, establecida en el número 3 del artículo 97 de la L.O.R.E.G. La conclusión respecto del artículo es la misma que la del anterior,es decir, su supresión.

15. Artículo 28.

También es insuficiente la regulación del escrutinio general. Se ha realizado una refundición de trozos de distintos artículos de la L.O.R.E.G., con lo que el resultado, por las "piezas" que faltan, es incoherente y confuso. Además, en alguna de las transcripciones se han omitido palabras que alteran el proceso (es el caso del número 5, cuando, al transcribir el número 1 del artículo 106 de la L.O.R.E.G., se ha suprimido " y la suma"). Junto con esto, se han mezclado normas de la L.O.R.E.G. relativas al escrutinio en las Mesas con el escrutinio general, con lo que del juego de éste artículo y del anterior se deduce la alteración del sistema de voto por correo que debe ser enviado a las Mesas Electorales para su escrutinio y, sin embargo, de acuerdo con el número 4 de este artículo, se ha de enviar a la Junta Electoral Regional. Pudiera ocurrir que la explicación de esta antinomia esté en que el número 3 del artículo 75 de la L.O.R.E.G., que se refiere al voto por correo de los ausentes que residan en el extranjero, establece que tales votos se envían a las Juntas Electorales y se recuentan por ellas, mientras que el artículo 73.3 de esa misma Ley Orgánica ordena que los votos por correo se remitan para su recuento a las Mesas Electorales . La conclusión vuelve a ser la misma que en los artículos anteriores: debe suprimirse, con lo que entrará en juego la regulación íntegra diseñada por la L.O.R.E.G.

16. Artículo 29.

Como el número 2 es adaptación del número 3 del artículo 108 de la L.O.R.E.G., se da la circunstancia de que alude a que en el acta se reseñarán también las reclamaciones y protestas, sin que sea posible saber a cuales se refiere toda vez que se han omitido los dos párrafos anteriores en los que se continúa con la regulación del procedimiento de escrutinio general. Así pues, deberá añadirse al texto que se trata de las reclamaciones o protestas habidas durante el escrutinio general.

17. Disposiciones Finales

17.1 Disposición Final Primera.- Es, a juicio del Consejo, una norma innecesaria y contraproducente. Lo primero porque su efecto innovador es nulo al ser la propia L.C.A.R.M.quien en sus artículos 14 a 24 ha establecido la normativa reguladora del proceso electoral y su fuente supletoria. Y además, es contraproducente porque ha introducido como derecho supletorio a la Ley 2/1987, de 12 de febrero, electoral de la Región de Murcia, la cual es una norma particular no comprendida en la dicción legal "régimen electoral general" (artículo 24 L.C.A.R.M.), colocándose aquí el Reglamento en contradicción con la Ley desarrollada, con el inevitable efecto de ilegalidad. Es prudente, pues, suprimir esta Disposición Final.

17.2 Disposición Final Segunda.- Junto a las consideraciones anteriores, el Consejo Jurídico quiere llamar la atención sobre el contenido de la Disposición Final Segunda, según la cual "se faculta al Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el cumplimiento de este Decreto", disposición que debe examinarse relacionándola con la Final Primera de la L.C.A.R.M., que autoriza al Consejo de Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de dicha Ley.

En otros Dictámenes en los que se ha analizado el ejercicio de la potestad reglamentaria, y en particular su titularidad, se ha sentado el criterio de que ésta corresponde de modo primario al Consejo de Gobierno, fundamentando ello en el artículo 32 del Estatuto de Autonomia, admitiendo sin embargo que los Consejeros pueden ostentar la misma cuando una Ley expresamente se la atribuye y para esos ámbitos legalmente determinados, con fundamento esto último en lo previsto por el artículo 49. d, de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno, y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Establecido que el instrumento normativo idóneo para atribuir el ejercicio de la potestad reglamentaria es la Ley, ha dejado dicho este Consejo en los Dictámenes 12/98 y 24/98, entre otros, que la atribución de potestad reglamentaria por via de Decreto, es decir, por otra norma reglamentaria, debe observarse con cautela y prevención, ya que la posibilidad de incidir reglamentariamente en las denominadas relaciones de supremacía general está estatutariamente reservada al Consejo de Gobierno, prevención que ha de extremarse cuando existe, además, una expresa habilitación legal al Consejo de Gobierno y un silencio, también legal, sobre habilitación a Consejero alguno, condición que se cumple en el supuesto que ahora contemplamos.

Bajo tales límites, los Consejeros pueden, sin embargo, ejecer la que denomina el artículo 49.d, de la Ley 1/1988, de 7 de enero, potestad para dictar circulares e instrucciones, ámbito en que ostentan un poder propio que es innecesario reconocer en textos normativos sectoriales y de menor rango, como el aquí analizado.

Si se entiende en este último sentido, la Disposición Final Segunda deviene innecesaria por conceder al Consejero una potestad ya atribuída por la Ley 1/1988, y entendida la citada Disposición Final en el sentido de que el Consejero pueda regular relaciones de supremacía general en pie de igualdad con el Consejo de Gobierno, es, no ya innecesaria, sino ilegal por infringir el artículo 32 del Estatuto de Autonomía, el artículo 63.3.b, de la Ley 1/1988, que prohíbe la delegación de la potestad reglamentaria, y la Disposición Final Primera de la L.C.A.R.M., que sólo ha autorizado al Consejo de Gobierno para proceder a su desarrollo y ejecución.

Ambas posibilidades de interpretación del precepto conducen a concluir que el respeto al ordenamiento aconseja suprimirlo.

A la vista de todo lo expuesto es necesario formular las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA. El sistema de fuentes vigente en cuanto al régimen electoral a la Cámara Agraria de la Región de Murcia, consistente en una mínima regulación propia con remisión prácticamente en bloque a las disposiciones del régimen electoral general, hace que, dada la minuciosidad con que éste ha sido establecido por la L.O.R.E.G., el margen para su desarrollo reglamentario es escaso, pues el agotamiento de la materia es prácticamente total en ella. Por esto, una norma como la que se dictamina que, debiendo ser desarrollo del régimen establecido por otra con rango de ley (en este caso la L.C.A.R.M. y L.O.R.E.G. por el reenvío que a ella hace la primera) no ha descendido a un grado de detalle superior al de las normas desarrolladas, por lo que deviene innecesaria.
SEGUNDA. A la vista de las grandes carencias que presenta el texto examinado es criterio del Consejo Jurídico que debería procederse a su reelaboración completa sobre las siguientes directrices:

1ª) Simplificar el texto organizando el proceso electoral por remisiones a los concretos artículos de la L.O.R.E.G. que ya regulan cada una de sus fases, con eliminación de los que reiteran, reproducen o resumen otros de la citada Ley Orgánica.

2ª) Incluir en el proyecto la regulación permanente y estable de los gastos y subvenciones electorales y su control, dejando para el Decreto de convocatoria de elecciones su "fijación".

3ª) Eliminar del proyecto aquellos artículos que se han destacado como contrarios a normas con rango de Ley.

TERCERA.- No es función del Consejo Jurídico ofrecer un exhaustivo análisis del texto con sugerencias detalladas de las modificaciones, aun mínimas, que podría suponer su mejora sustancial, pues obvio es que no puede ni debe sustituir a otras instancias en la elaboración de las normas. No obstante, atendiendo a la urgencia que demanda la necesidad de convocar elecciones a la Cámara Agraria de la Región de Murcia, y para el caso de que no pudiera redactarse un texto completo nuevo, el Consejo lo ha hecho entendiendo que el proyecto no transgredería el Ordenamiento jurídico si se atendieran las observaciones que a continuación se exponen y que se estiman esenciales. Lógicamente, la supresión de artículos implicará la reenumeración de los subsistentes.

Las observaciones son:

1. Consideración cuarta, número 1º, sobre la inclusión de la normativa permanente reguladora de gastos y subvenciones electorales y su control.

2. Consideración quinta, número 1º, referente al informe que necesariamente ha de emitir la Secretaría General de la Consejería.

3. Consideración sexta, apartados 1.1, 1.2 y 1.3 relativos a la supresión de las alusiones a la integridad de la regulación, su exhaustividad y carácter refundido, así como al título competencial desarrollado y a la fórmula introductoria para hacer constar la conformidad o no de la disposición que se adopte con el presente dictamen.

4. Consideración sexta, 2. para sustituir "establecer" por "la regulación".

5. Consideración sexta, 3, sobre necesidad de hacer constar el artículo de la Ley que se reproduce.

6. Consideración sexta, número 4.2, para explicitar que el recurso ordinario es el procedente.

7. Consideración sexta, número 6.1, sobre necesidad de precisar el registro en que han de estar inscritas las organizaciones que presenten candidaturas.

8. Consideración sexta, 6.2, para eliminar la referencia a "las siguientes circunstancias" en el número 2 del artículo 17.

9. Consideración sexta, 7.1, para rectificar la redacción del artículo 18 sustituyendo la palabra "contendrá" por la expresión "a él se unirán" o frase equivalente.

10. Consideración sexta, 7.2, sobre nueva ubicación del número 3 del artículo 18 como número 1 del artículo 16.

11. Consideración sexta, 8, sobre la nueva situación del número 1 del artículo 19 que pasa a ser el último número del artículo 18.

12. Consideración sexta, 9, sobre cambio de redacción del artículo 20 relativo al régimen de recursos contra la proclamación de candidaturas.

13. Consideración sexta, 10.1, sobre la fecha de inicio de la campaña electoral.

14. Consideración sexta, 10.2, para adaptar los objetivos de la campaña electoral a los marcados por la L.O.R.E.G.

15. Consideración sexta, 11.1, para determinar que la función de la Junta Electoral Regional es la de aprobar el modelo oficial de papeletas y sobres.

16. Consideración sexta, 12, sobre funciones de los interventores.

17. Consideración sexta, 13, para suprimir el artículo 24.

18. Consideración sexta, 14, para suprimir el artículo 27.

19. Consideración sexta, 15, de supresión del artículo 28.

20. Consideración sexta, 16, para añadir al texto las palabras "escrutinio general" como referencia de las reclamaciones o protestas a que se alude en el artículo 29.

21. Consideración sexta, 17.1 y 17.2, sobre supresión de las Disposiciones Finales Primera y Segunda.

No obstante, V.E. resolverá.