



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, el Servicio de Pesca y Acuicultura de la Dirección General de Ganadería y Pesca elabora el primer borrador del Proyecto de Orden por la que se regula el Libro de Explotación Acuícola, recabando seguidamente el parecer de las Asociaciones de Acuicultores de los Polígonos de El Gorguel y de San Pedro del Pinatar, y de las mercantiles --, S.L. y --, S.L., sin que conste que formularan alegaciones (folios 1 a 3).

SEGUNDO.- El 13 de abril de 2009 emite informe la Jefa de Sección del Servicio de Pesca y Acuicultura, en el que expone que la acuicultura marina ha alcanzado un importante desarrollo en la Región de Murcia, como se puso de manifiesto con la regulación de este sector en el Título IV de la Ley regional 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca y Acuicultura de la Región de Murcia (en adelante Ley 2/2007), cuyo artículo 77 recoge la obligación de los titulares de las instalaciones acuícolas de disponer un Libro de Explotación, que está llamado a convertirse en un instrumento imprescindible de control y seguimiento de las mismas, y que constituye el objeto de la presente Orden, habilitada para tal finalidad por el precitado artículo 77 de la Ley 2/2007. Asimismo se alude a normativa comunitaria y estatal que sustenta el Proyecto y a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. De la misma fecha es el borrador obrante en los folios 4 a 36.

TERCERO.- El Servicio Jurídico de la Consejería de Agricultura y Agua emite informe favorable a la regulación propuesta el 17 de junio de 2009 (folios 39 a 42), a reserva de la subsanación de dos correcciones formales, por encontrarse justificada la necesidad de la regulación del Libro de Explotación Acuícola, disponer de habilitación legal el titular de la Consejería competente y ajustarse a las competencias autonómicas en la materia.

CUARTO.- Previa subsanación por el Servicio de Pesca y Acuicultura de las dos observaciones realizadas por el órgano preinformante, se diligencia el 4 de julio de 2009 la última versión del Proyecto de Orden (folios 45 a 76), al que se acompaña un informe titulado "Sobre el impacto de género de las medidas que se contienen en el Proyecto de Orden", en el que se concluye la ausencia de tal impacto en la regulación proyectada (folio 77). También figura la propuesta para la aprobación de la presente disposición, de 10 de julio de 2009 (folios 78 y 79), elevada por el Director General de Ganadería y Pesca al titular de la Consejería de Agricultura y Agua.

QUINTO.- Con fecha 17 de julio de 2009 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo al versar sobre un Proyecto de disposición general tramitado por la Administración Regional, que se dicta en desarrollo de una Ley de la Asamblea Regional, concretamente de la Ley 2/2007 (artículo 77), así como de la normativa básica estatal (artículo 8 del RD 1614/2008, de 3 de octubre), concurriendo, con ello, los dos supuestos previstos en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento y contenido.

I. Como en ocasiones anteriores ha indicado este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 203/2008), si bien el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno, únicamente regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2, letra d) 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 (Ley 7/2004), en cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria "*en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia*", permiten aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 de la Ley 6/2004 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que aquéllos dicten.

Consecuencia de lo expuesto sobre el procedimiento para la elaboración del Proyecto de Orden, son las siguientes observaciones:

1. Aun cuando no conste con tal denominación de memoria justificativa, puede entenderse que cumple tal finalidad el informe del Servicio de Pesca y Acuicultura que se acompaña al primer borrador (folios 37 y 38).
2. No consta un informe económico del Proyecto, con referencia al coste de su puesta en funcionamiento, conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de la Ley 6/2004 o, en su defecto, la justificación de que su implantación no supondrá ningún incremento del gasto.
3. Tampoco consta el informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería proponente, previsto en el artículo 53.2 de la Ley 6/2004.
4. Se ha incorporado un informe en el que se expresa que el Proyecto no tiene repercusiones desde la perspectiva de género (folio 77), si bien debe matizarse que su incorporación al procedimiento no deriva de la aplicación supletoria de la normativa estatal, como se justifica, sino de la normativa autonómica, concretamente, por la promulgación de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, cuya Disposición final cuarta incluye un nuevo párrafo en el apartado 1 del artículo 53 de la Ley 6/2004, mediante el que se impone la obligación de que los reglamentos se acompañen de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que en ellos se establezcan.
5. En cuanto a la participación, cabe destacar que se ha cumplido la externa a la Administración regional, por cuanto se ha otorgado una audiencia a los titulares de instalaciones de acuicultura; sin embargo, en relación con la interna, este Consejo Jurídico considera, por el carácter integrador del Libro de Explotación Acuícola, que incluye datos sanitarios y medio ambientales, que se debería otorgar una audiencia a los otros departamentos de la Administración regional, cuyos datos se reseñan (los competentes en materia de sanidad y medio ambiente), aunque corresponda su gestión a la Consejería competente en materia de acuicultura. Igualmente, sustenta la participación de los citados departamentos la previsión contenida en el artículo 77.2 de la Ley 2/2007, acerca de que el Libro de Explotación será puesto a disposición de las visitas de seguimiento, control e inspección de las instalaciones efectuadas por los distintos organismos que tengan competencia en la materia.

II. El contenido el Proyecto de Orden se estructura en una parte expositiva, nueve artículos y dos Disposiciones finales, así como III Anexos. El Anexo I hace referencia al formato y contenido del Libro, con 6 apartados, que deberá cumplimentarse de forma manual, salvo el apartado 6, que se podrá gestionar en soporte electrónico, de conformidad con los registros contenidos en el Anexo III. En cuanto al Anexo II contiene los modelos de comunicaciones y solicitudes de autorizaciones, que habrán de ser cumplimentados para la realización de

determinadas actividades relacionadas con la producción y comercialización de productos acuícolas.

TERCERA.- Habilitación legal y competencia.

El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia reconoce a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, y alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial, y la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades (art. 10.Uno, 9).

En nuestro Dictamen 171/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca Marítima y Acuicultura en la Región de Murcia, se destacó que, desde el punto de vista de la regulación de la actividad administrativa autonómica en materia de acuicultura, las cuestiones competenciales más relevantes que suscita este título competencial vienen determinadas por la necesidad de integrar las diversas competencias concurrentes, articulando mecanismos de coordinación y cooperación. También, en un plano interno, se destacaba la necesaria coordinación con las competencias de otros departamentos de la Administración regional, señaladamente en materia de sanidad y medio ambiente, como se ha indicado en la Consideración anterior, en relación con la participación en el procedimiento de elaboración.

En el desarrollo de las competencias estatutarias, la Ley 2/2007 dedicó el título IV a la regulación de la acuicultura marina, que ha alcanzado un importante desarrollo en la Región de Murcia, creándose el Libro de Explotación Acuícola, como instrumento de control y seguimiento de este tipo de instalaciones, que se configura como único para cada explotación y en el que se reflejarán todos los datos administrativos, técnicos, sanitarios y ambientales de la misma (artículo 77.1). Con anterioridad, con carácter general se preveía en el artículo 38 de la Ley estatal 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal:

"Cada explotación de animales deberá mantener actualizado un libro de explotación en el que se registrarán, al menos, los datos que la normativa aplicable disponga, del que será responsable el titular de la explotación".

La exigibilidad para los titulares de las explotaciones de acuicultura, así como el contenido mínimo del Libro de Explotación, viene regulado en el artículo 8 y Anexo II.2 del RD 1614/2008, de 3 de octubre, por el que se establecen los requisitos zoonosanitarios de los animales y de los productos de la acuicultura, así como a la prevención y el control de determinadas enfermedades de los animales acuáticos, que traspone la Directiva 2006/88/CE, del Consejo, de 24 de octubre de 2006.

Para la regulación del Libro de Explotación, el Consejero de Agricultura y Agua se encuentra específicamente habilitado por el artículo 77.3 de la Ley 2/2007, que reconoce su competencia para establecer las características, contenido y forma de cumplimentación.

CUARTA.- Observaciones al Proyecto de Orden.

I. Objeto y alcance de la regulación.

El Proyecto de Orden tiene como objeto único, según el artículo 1, la regulación del Libro de Explotación Acuícola (LEA), de conformidad con el formato que se describe en el Anexo I, que se desarrolla en los artículos 1 a 7 del texto.

Sin embargo, el Proyecto no se limita a la regulación del LEA, para lo que está plenamente facultado el titular de la Consejería, sino que también aborda en el artículo 8 los supuestos sujetos a comunicación y a autorización exigidos a los titulares de las explotaciones acuícolas, previstos tanto en la Ley 2/2007 como en la normativa básica estatal, estableciéndose los modelos de solicitudes de autorización y comunicación en el Anexo II.

Por lo tanto, ha de considerarse por este Consejo Jurídico si el titular de la Consejería ostenta habilitación reglamentaria para este otro cometido, pues en los preceptos correspondientes de la Ley 2/2007 (artículos 78 y 79) no se encuentra expresamente facultado, y en su Disposición final cuarta sólo se habilita al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la precitada Ley.

Conviene recordar a este respecto nuestra doctrina (por todos, Dictamen 176/2008), comenzando por señalar que la potestad reglamentaria propia, no derivada, de los Ministros alcanza la regulación de las materias propias de su Departamento, lo que la jurisprudencia ha interpretado como las cuestiones puramente organizativas, a las que se suma la regulación de las relaciones de especial sujeción. Dicha doctrina, calificada por la Exposición de Motivos de la Ley 6/2004 como consolidada, sería plenamente aplicable a la determinación de los límites de la potestad normativa de los Consejeros de la Comunidad Autónoma si la referida Ley regional se expresara en iguales o similares términos a la legislación estatal expuesta, lo que sin embargo no hace.

En efecto, el artículo 52.1 Ley 6/2004 refiere la potestad reglamentaria de los Consejeros a las materias de ámbito organizativo interno de la Consejería, mientras que el artículo 38 reitera dicho ámbito material aunque omitiendo el término "organizativo". Ambos preceptos regulan una realidad única, el alcance de la potestad reglamentaria de los Consejeros, y, por tanto, deben ser interpretados conjuntamente. Y en los dos artículos, desde luego, cabe apreciar la misma restricción respecto de la atribución reglamentaria efectuada a favor de los Ministros, pues si a éstos se les faculta para regular las materias propias de su Departamento, la ley regional limita aún más dicha potestad, refiriéndola en exclusiva a la esfera organizativa interna. Por ello, la primera consecuencia será que las órdenes emanadas de los Consejeros no podrán tener efectos "*ad extra*", para reglar las relaciones de los ciudadanos en general, regulando el ejercicio de sus derechos o imponiéndoles obligaciones. Respecto a los reglamentos domésticos, a su vez la jurisprudencia distingue dos ámbitos, el puramente organizativo y el de las relaciones de sujeción especial, distinción que parece evocar la terminología utilizada por la Ley 6/2004, aunque refiriéndose únicamente al primero, respecto del cual no hay duda en afirmar la potestad reglamentaria del Consejero.

Para su aplicación al presente caso, conviene conocer el alcance de la regulación contenida en el artículo 8 y Anexo II del Proyecto de Orden.

En este último precepto se recogen las actuaciones de carácter sanitario y productivo, que están sujetas a autorización o comunicación al centro directivo correspondiente, estableciendo los aspectos que han de ser cumplimentados en las solicitudes de los titulares de explotaciones, así como los requisitos de plazo, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 2/2007 y en la normativa básica aplicable. Por tanto, en el articulado se recogen los procedimientos y los requisitos de presentación, y en el Anexo II se acompañan los impresos normalizados, que se consideran modelos oficiales (artículo 8.1 del Proyecto).

La inclusión de estos aspectos en el Proyecto de Orden suscita las siguientes cuestiones:

1ª) Si la Consejería competente considera que los preceptos relativos a las autorizaciones y comunicaciones por parte de los titulares de las explotaciones acuícolas, previstos en la Ley 2/2007 (artículos 78, 79 y 82), además de otros supuestos recogidos en la normativa básica estatal, requieren de un desarrollo reglamentario, en el que se refundan los requisitos materiales y formales, debe instrumentalizarse a través del correspondiente Decreto, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, en virtud de la habilitación general (Disposición final cuarta de la Ley 2/2007), pues la precitada Ley regional no faculta para ello al titular de la Consejería, a diferencia de la regulación del Libro de Explotación.

La regulación contenida en el Proyecto (artículo 8), indudablemente justificada para facilitar su cumplimentación por parte de los titulares de las explotaciones acuícolas, en aplicación de la Ley regional y de la normativa básica estatal, va a tener efectos "*ad extra*", en tanto se configuran como modelos oficiales obligatorios, con la concreción de los correspondientes requisitos en algunos supuestos. Más aún, en el artículo 9 del Proyecto se establece, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la Orden, que será de aplicación el régimen de infracciones y sanciones previsto en las Leyes 8/2003 y 2/2007.

Todo ello impide entender que el contenido de este precepto en su conjunto (artículo 8 del Proyecto) afecta sólo a la mecánica interna del trabajo burocrático, para poder ser encuadrados dentro de la esfera organizativa interna de la Consejería y poder sostener, consiguientemente, ante el silencio de la Ley 2/2007, la correspondiente habilitación de su titular, en virtud de esta última competencia y en ejercicio de la potestad reglamentaria.

Este supuesto difiere de los considerados en nuestros Dictámenes 77/2005 y 149/2007, en los que la potestad reglamentaria correspondía al Consejo de Gobierno, y en los que este último órgano, en su desarrollo, habilitaba al titular de la Consejería para la aprobación de alguna señal o modelo de instancia, en los que cabía entenderla como un aspecto puramente instrumental respecto a los procedimientos, cuyo régimen jurídico venía establecido en el Decreto.

2ª) A *sensu* contrario, si lo que pretende la Consejería consultante, en ejercicio de su actividad administrativa, es únicamente facilitar los modelos normalizados a los titulares de explotaciones acuícolas, indicando las instrucciones para rellenarlos, siempre y cuando los requisitos previstos en la normativa autonómica y estatal básica no tengan que ser completados o desarrollados para su cumplimentación (en cuyo caso se requiere el desarrollo reglamentario, que corresponde al Consejo de Gobierno, como se ha indicado), se podrían establecer tales modelos normalizados, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 70.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC en lo sucesivo ("las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes, que estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas"), si bien lo sería en ejercicio de la potestad ejecutiva, pero no de la reglamentaria que ostenta el titular de la Consejería para la regulación del Libro de Explotación, en cuya virtud se desarrolla la presente disposición. En tal sentido, resulta de interés señalar que el artículo 9.2 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado, establece que todo modelo normalizado de solicitud con efectos frente a terceros deberá publicarse (en este caso en el BORM).

También resulta conveniente citar, cuando tales modelos se enmarcan en el Registro Telemático de la Región de Murcia, la Orden de 14 de junio de 2006 de la Consejería competente en materia de Organización Administrativa, que establece, además de la intervención de la citada Consejería para la inclusión del procedimiento en el citado Registro, que los modelos normalizados de solicitudes se publicarán en la dirección de internet correspondiente al Registro.

En consecuencia, el Consejo Jurídico considera que el Proyecto de Orden debe contraerse al Libro de Explotación, en congruencia con el objeto expresado en el artículo 1, en el título de la disposición y en la habilitación conferida al titular de la Consejería para su desarrollo reglamentario, pudiéndose contemplar para los contenidos del artículo 8 y Anexo II las distintas opciones expuestas.

II. Habilitación al Director General de Ganadería y Pesca para el desarrollo de las disposiciones establecidas.

El mandato recogido en la Disposición final primera, que faculta al Director de Ganadería y Pesca para el desarrollo de las disposiciones establecidas, resulta equívoco y puede ser interpretado como la atribución al mismo de la potestad reglamentaria, lo que está vedado a este órgano, de conformidad con lo establecido en los artículos 19 de la Ley 7/2004 y 52 de la Ley 6/2004, sin que pueda ser objeto de delegación esta potestad, específicamente atribuida por la Ley 2/2007 al titular de la Consejería para desarrollar el Libro de Explotación, sin perjuicio de las facultades de gestión encomendadas al centro directivo, conforme al artículo 19, ya citado, de la Ley 7/2004, que no es necesario citarlas en el Proyecto.

III. Cuestiones de técnica normativa.

De una parte, el artículo 2 se remite a las definiciones contenidas en el Real Decreto 1614/2008, que, a su vez, reenvía igualmente a otras tantas disposiciones (artículo 3), por lo que esta remisión tan amplia, sin mayor concreción, puede ir en contra del principio de seguridad jurídica.

No obstante, puede acotarse aún más, añadiendo al párrafo inicial del artículo 2 del Proyecto "en la medida en que procedan".

De otra parte, se ha optado por utilizar las denominaciones actuales de los departamentos en el Proyecto, que pueden ser objeto de modificación ulteriormente, por lo que se aconseja su identificación por razón de la competencia.

Por último, los datos medioambientales que se citan en el artículo 4, apartado 5, deben adecuarse a la Ley regional 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, que entró en vigor el 1 de enero de 2010. Por ejemplo, en lugar de Entidades Colaboradoras de Control, debe emplearse la denominación de Entidades de Control Ambiental.

IV. Régimen Sancionador.

El artículo 9 del Proyecto (Sanciones) establece que "en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente Orden será de aplicación el régimen de infracciones y sanciones contenido en las Leyes 8/2003 y 2/2007".

Tal y como está redactado, parece sugerir que la Orden estaría tipificando por sí misma unos supuestos ("lo dispuesto en la presente Orden"), cuya sanción deberá hallarse en las citadas Leyes. Es claro que la tipificación de infracciones "ex novo" no sería aceptable, por cuanto, conforme con la jurisprudencia constitucional y al artículo 129.3 LPAC, el reglamento puede introducir especificaciones al cuadro de infracciones previamente establecido en las leyes (en nuestro caso, en las leyes citadas), lo que es algo distinto a la tipificación "ex novo" de las mismas.

Por ello, resulta más correcto que el proyectado artículo 9 disponga que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Orden se sancionará, en su caso, de acuerdo con el régimen de infracciones establecido en las citadas leyes o expresión análoga.

Por otra parte, debe añadirse que, examinado el régimen sancionador previsto en la Ley 2/2007, se observa que, en general, contiene una previsión de conductas infractoras en la materia normativa, cuya especificación viene a completar el Proyecto de Orden. Así, se considera infracción por aquella Ley la indebida cumplimentación del Libro de Explotación Acuícola (artículos 120.4 y 121.12), o la falta de presentación de la documentación o información que deba ser suministrada (artículo 120.1), por citar algunas.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejero de Agricultura y Agua ostenta habilitación reglamentaria para desarrollar el Libro de Explotación Acuícola, conforme a lo previsto en el artículo 77.3 de la Ley 2/2007.

Distinto parecer suscita la regulación de los supuestos sujetos a autorización y comunicación (artículo 8 del Proyecto de Orden), pudiendo optarse por la Consejería consultante por las soluciones indicadas en la Consideración Cuarta, I.

SEGUNDA.- En el procedimiento de elaboración (Consideración Segunda, I), no consta la participación de las Consejerías competentes en materia de sanidad y medio ambiente, cuyos datos se reflejan en el Libro de Explotación Acuícola.

En el aspecto documental, no consta el informe jurídico de la Vicesecretaría, ni la justificación de que la regulación no supone un incremento del gasto.

TERCERA.- Además, se considera observación de carácter esencial la realizada a la Disposición final primera,

sobre la habilitación al titular del centro directivo para su desarrollo (Consideración Cuarta, II).

CUARTA.- Las demás observaciones contribuyen a la mejora e inserción del texto en el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.

