



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **82/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de abril de 2012, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficios registrados el día 25 de noviembre y 15 de diciembre de 2011, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia (expte. **274/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tras la elaboración de una serie de borradores previos (cuatro: 1, 1bis, 2 y 2bis) y diversos informes jurídicos que sobre los mismos emiten el Servicio Jurídico de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, el Servicio Jurídico de la Dirección General de Transportes y Puertos, y el Departamento Jurídico de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia (en lo sucesivo, EPT), se produce un nuevo borrador (el 3) que, previa aprobación por el Consejo de Administración de la EPT, se eleva a la Secretaría General de la Consejería consultante para la tramitación del correspondiente Decreto por el que se proceda a su aprobación por el Consejo de Gobierno.

A tal efecto, junto con el Proyecto de Decreto, cuyo anexo contiene los referidos Estatutos, se incorpora al expediente la siguiente documentación:

1. Informe del Jefe del Servicio Jurídico-Administrativo de la Dirección General de Transportes y Puertos, en el que se concluye con informe favorable al Proyecto.
2. Los siguientes informes elaborados por el Departamento Jurídico-Contratación de la EPT:

a) Memoria sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el Proyecto.

b) Económico en el que se afirma que *"la aplicación de la disposición proyectada no conllevará ningún aumento de los gastos públicos de la Comunidad Autónoma ni disminución de los ingresos presupuestarios, con lo que no supondrá coste económico alguno"*.

c) Sobre el impacto por razón de género, que concluye que los Estatutos no contienen medida alguna que atente contra la igualdad de los hombres y mujeres.

d) Jurídico, en el que, tras analizar pormenorizadamente cada uno de los informes que se produjeron en relación con los distintos borradores que se fueron elaborando, indicando las sugerencias que se aceptaban y razonando las que se rechazaban, describe el contenido del borrador núm. 3 y finaliza informándolo favorablemente

3. Informes del Jefe del Servicio Jurídico y del titular de la Vicesecretaría de la Consejería consultante.

SEGUNDO.- Solicitado informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, su titular, mediante escrito de 13 de mayo de 2010, recuerda a la Secretaría General de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, la preceptividad, a tenor de lo establecido en el artículo 41.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, Ley 7/2004), de los informes de las Consejerías competentes en materia de Organización Administrativa y de Hacienda, los cuales no constan incorporados al expediente.

El trámite se cumplimenta incorporando al expediente los siguientes informes:

1. Del Jefe de Servicio de Análisis y Planificación Presupuestaria de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda, en el que se realizan una serie de observaciones al articulado y en cuanto a las posibles repercusiones presupuestarias que tendría la aprobación de los Estatutos, se considera, con base en el informe económico que acompaña al Proyecto de Decreto, que su aprobación no supondrá coste económico alguno.

2. Del Jefe de Servicio de Ordenación Normativa de la Dirección General de Empleo Público de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, en el que se efectúan una serie de consideraciones en relación con los artículos 35 y 36 de los proyectados Estatutos, relativos, respectivamente, al personal y al organigrama de la EPT.

TERCERO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos emitió su preceptivo informe el 5 de noviembre de 2010. Después de realizar unas consideraciones sobre la regulación que de los organismos públicos lleva a cabo la Ley 7/2004, así como sobre la adecuación del procedimiento a la normativa aplicable, formula observaciones sobre diversos preceptos del Proyecto de Estatutos, en concreto sobre los artículos 3, 4, 18, 20, 22, 23, 24, 26, 28, 29, 31, 32, 35, y 36.

CUARTO.- El Departamento Jurídico-Contratación de la EPT realiza un pormenorizado análisis de las observaciones formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, señalando las modificaciones que se producen en el texto del Proyecto como consecuencia de la incorporación de alguna de ellas, al tiempo que da cumplida explicación de las sugerencias que no se acogen.

El borrador resultante, el cuarto, junto con los preceptivos extracto de Secretaría e índice de documentos, se somete a Dictamen del Consejo Jurídico mediante consulta que tuvo entrada en este Órgano Consultivo el día 25 de noviembre de 2011.

QUINTO.- Examinado el expediente se advierte que carece de la copia autorizada del texto definitivo del proyecto de disposición (artículo 46.2.1º del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia), por lo que, mediante el Acuerdo 21/2011, se procedió a solicitar a dicha Consejería que se completara el expediente en dicho sentido.

El requerimiento se cumplimenta mediante la remisión del Proyecto de Decreto (sin el anexo), con la autorización de la Secretaria General de la Consejería consultante.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen

Según el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia debe ser oído, con carácter preceptivo, antes de la aprobación por el Consejo de Gobierno de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado. Parece claro que ese es el caso del presente Proyecto porque, según se ha expuesto en anteriores ocasiones, la naturaleza de esta norma es de reglamento ejecutivo de su Ley de creación

(Dictamen 7/2006), aquí la 3/2006, de 8 de mayo, por la que se crea la Entidad Pública del Transporte en la Región de Murcia (en adelante, Ley 3/2006).

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento.

El régimen jurídico del procedimiento a seguir en la elaboración de la disposición objeto del presente Dictamen es, en cierta forma, singular, pues al tener como objeto la aprobación de los Estatutos correspondientes a una entidad pública empresarial ha de atenerse a lo que, al respecto, establece el artículo 41.2 de la Ley 7/2004, pero, además, en su tramitación ha de observarse lo que el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en lo sucesivo, Ley 6/2004) prevé para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

I. En cuanto al grado de cumplimiento de las previsiones del artículo 41.2 de la Ley 7/2004, cabe formular las siguientes observaciones:

a) El citado artículo atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los Estatutos mediante Decreto, a propuesta del titular del departamento de adscripción. De conformidad con esta previsión legal, la futura norma se ha tramitado como Proyecto de Decreto, figurando en el expediente la correspondiente propuesta del titular de la Consejería de adscripción de la EPT (Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio) al Consejo de Gobierno.

b) Exige también el mencionado precepto que previa la aprobación han de informar las Consejerías competentes en materia de organización administrativa y hacienda, que lo eran, en el momento de la tramitación, la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas y la Consejería de Economía y Hacienda, respectivamente.

En lo que se refiere al informe de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, se da por cumplimentado mediante el que emite la Dirección General de Empleo Público. Nada que objetar al respecto, pero este Órgano Consultivo comparte la opinión de la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre la conveniencia de que dicho informe se pronunciara expresamente sobre la necesidad de someter o no el Proyecto al informe del Consejo Regional de la Función Pública, pues no se puede obviar el hecho de que los Estatutos regulan el régimen de personal de la EPT en sus artículos 35 y 36, lo que, *prima facie*, exigiría la preceptividad de ese informe, aunque cabe también considerar que el control por dicho Consejo se difiera al momento en el que se tramite el Decreto por el que se apruebe la estructura orgánica de la EPT.

Respecto del informe de la Consejería de Economía y Hacienda se tiene por efectuado el trámite con el emitido por la Dirección General de Presupuestos que se pronuncia sobre el Capítulo IV del

Proyecto, es decir, sobre el régimen económico-financiero, presupuestario, contable, de intervención y contratación, pero no se aborda el análisis del Capítulo III relativo al régimen patrimonial de la EPT, cuestión que se encuadra entre las competencias de dicha Consejería y que tenía que haber abordado en su informe.

II. Respecto a las previsiones sobre instrucción de procedimientos para la elaboración de disposiciones de carácter general, recogidas en el artículo 53 de la Ley 6/2004, es preciso observar que no siempre los trámites se han despachado siguiendo fielmente lo preceptuado. Así se observan las siguientes irregularidades:

a) El apartado 2 del citado precepto establece que a lo largo del proceso de elaboración del proyecto deberán recabarse los informes, consultas y aprobaciones previas que tengan carácter preceptivo. En este orden de cosas, cabe plantearse si resultaban obligados los informes del Consejo Económico y Social (CES); del Consejo de Transportes de la Región de Murcia y del Consejo Regional de Cooperación Local.

- El Anteproyecto de la Ley por la que se creó la EPT fue objeto de dictamen del CES y, por lo tanto, cabría mantener que si el Decreto por el que se pretenden aprobar los Estatutos de dicha Entidad se considera reglamento ejecutivo de la Ley de creación, también tendría que someterse a su consideración. Sin embargo, también puede sostenerse que dicho dictamen puede resultar no preceptivo, al no versar el contenido de los Estatutos sobre una materia estrictamente socioeconómica, sino, principalmente, sobre aspectos organizativos y procedimentales de la EPT. En cualquier caso, sea cual fuese la decisión adoptada por el órgano impulsor de la norma, debe quedar debidamente justificada y documentada en el expediente.

- Según el Decreto 24/1985, de 28 de marzo, por el que se regula el Consejo de Transportes de la Región de Murcia, es función de este órgano consultivo, entre otras, la de informar los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a la ordenación de los transportes dentro del ámbito territorial de la Región de Murcia. Con base en este precepto se sometió a su consideración el Anteproyecto de la Ley 3/2006 y, por la misma razón, debe hacerse también con el Proyecto de Estatutos en la medida que los mismos constituyen un desarrollo de aquella Ley e inciden en la ordenación del transporte de viajeros.

- La Ley 9/1994, de 30 de diciembre, de creación del Consejo Regional de Cooperación Local, establece, en su artículo 3.1,a), que es función de dicho órgano consultivo la emisión de informes sobre *"anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos reguladores de las distintas actividades de la acción pública de la Administración Regional que afecten al ámbito de las competencias de la Administración Local"*. Como quiera que el Proyecto que nos ocupa tiene una clara incidencia sobre las competencias municipales en materia de transporte público regular de viajeros, resultaría aconsejable someter el Proyecto de Estatutos a la consideración del citado Consejo.

b) La Ley 6/2004 otorga gran importancia en el procedimiento de elaboración de los reglamentos a la participación de los afectados, articulándose en el artículo 53 varias fórmulas para que la misma se lleve a cabo. A pesar de ello en la tramitación del Proyecto que nos ocupa no se ha concedido trámite de audiencia ni a los Ayuntamientos ni a los sectores afectados.

En relación con los Ayuntamientos, directamente afectados por la norma que se pretende aprobar, la consulta resulta obligada, aunque esta observación puede matizarse en lo que se refiere a aquellos que se hayan integrado en la EPT (art. 3.1 de la Ley 3/2006) y, por lo tanto, cuenten con un representante en el Consejo de Administración (artículo 8.5.b) de dicha ley) y que, por último, hayan participado en la elaboración y aprobación de los Estatutos, circunstancia que se desconoce al no haberse aportado copia del acta íntegra del Consejo de Administración, sino únicamente la certificación del acuerdo de aprobación de los Estatutos, lo que no permite conocer ni los asistentes, ni los puntos principales de deliberación en relación con la postura de los representantes de los Ayuntamientos. Finalmente el trámite no puede obviarse en relación con el resto de Ayuntamientos, es decir, aquellos que aún no se han incorporado al EPT, pero a los que, por venir llamados a hacerlo en un futuro, no se les puede sustraer de la posibilidad de conocer, antes de su aprobación, el contenido de los Estatutos que van a regir el funcionamiento de la EPT y poder formular las alegaciones que sobre el mismo consideren convenientes.

Respecto de los sectores afectados (empresas de transporte de viajeros y usuarios y consumidores) que sí participaron en el procedimiento de elaboración de la ley de creación de la EPT, también han de hacerlo en el de tramitación del presente Proyecto, debido a que los Estatutos incorporan aspectos de desarrollo de la Ley 3/2006 que, si bien son de carácter organizativo, tienen trascendencia para los colectivos citados como es el desarrollo de la previsión legal sobre el Consejo Asesor de la Entidad y porque, además, lleva a cabo en el artículo 3.2 la atribución de nuevas funciones a la EPT con trascendencia para dichos sectores.

En efecto, el artículo 12 de la Ley 3/2006 crea el Consejo Asesor de la Entidad, señalando que *"estará compuesto por representantes de los sectores y operadores involucrados, en la forma en que se establezca en los Estatutos de la Entidad, y en especial las organizaciones sociales de transporte de viajeros y las de consumidores y usuarios más representativas de la Región de Murcia"*. Al amparo de esta habilitación legal el redactor de los Estatutos ha optado por una concreta composición del Consejo que no resulta adecuado sustraer del conocimiento de los colectivos afectados, a los que asiste el derecho a analizar el precepto y formular las alegaciones que estimen adecuadas.

Por otra parte, como decíamos, el artículo 3.2 de los Estatutos atribuye a la EPT las siguientes nuevas funciones:

1. La aprobación anual de las tarifas aplicables al servicio.
2. El control de los parámetros de calidad y capacidad del servicio.
3. La materialización de las condiciones económico-financieras de la concesión en los términos

previstos en los documentos contractuales.

4. Cualesquiera otras que le fueren atribuidas y que sean inherentes a los fines y naturaleza de la Entidad Pública del Transporte.

Esta ampliación del campo de actuación de la Entidad abona la tesis de la obligatoria participación de los afectados en el proceso de elaboración de los Estatutos.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Debe completarse el expediente con los trámites exigibles al procedimiento de elaboración del Proyecto objeto de consulta en los términos que se señalan en la Consideración Segunda. Una vez cumplimentados, habrán de remitirse al Consejo Jurídico para la emisión del Dictamen sobre las cuestiones de fondo planteadas.

No obstante, V.E. resolverá.