



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Modernización de Explotaciones y Capacitación Agraria de la Consejería de Agricultura y Agua elabora el primer borrador del Proyecto de Decreto por el que se crea el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias, en desarrollo de lo previsto en la Disposición transitoria cuarta de la Ley 5/2008, de 13 de noviembre, por la que se extingue la Cámara Agraria de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 5/2008).

SEGUNDO.- El titular del centro directivo remite el citado borrador para estudio y, en su caso, presentación de alegaciones, a los Secretarios Generales de las siguientes organizaciones agrarias: x, y, z, sin que conste respuesta escrita al trámite de audiencia otorgado.

TERCERO.- El borrador, acompañado de un informe económico y de una memoria justificativa de la oportunidad de la creación del Consejo Asesor, ambos de 19 de enero de 2008, es sometido a informe del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, que lo emite el 27 de enero de 2009 (folios 12 a 16), en el sentido de señalar que ha de completarse el procedimiento de elaboración con un informe de impacto por razón de género. Respecto al articulado, se realizan observaciones de técnica normativa a los artículos 1 y 4, así como a la necesidad de completar el régimen jurídico aplicable (artículo 2) y de considerar la duplicidad de determinadas funciones de este órgano con el Consejo Regional Agrario, creado por Decreto 47/1984, de 10 de mayo, modificado por Decreto 34/2001, de 4 de mayo.

CUARTO.- El segundo borrador del Proyecto de Decreto recoge las observaciones realizadas en el informe precitado, si bien, respecto a la coincidencia de ciertas funciones entre ambos Consejos Asesores, se justifica por el Asesor Jurídico del centro directivo en el consenso alcanzado con las Organizaciones Profesionales Agrarias (folio 21).

También se incorpora al expediente un informe sobre impacto por razón de género, de 28 de enero de 2008 (sic), en el que se concluye que el Proyecto tiene como objeto la creación de un órgano de asesoramiento, participación y consulta, y no contempla, entre sus preceptos, ningún tipo de discriminación en función de género.

QUINTO.- Recabado el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, es evacuado el 25 de febrero de 2009, en el sentido de informar favorablemente el Proyecto de Decreto, si bien se realizan observaciones sobre los siguientes aspectos: la falta de justificación de la urgencia invocada en la petición y del alcance de la audiencia otorgada; la necesidad de completar el estudio económico de la norma e incorporar la propuesta del titular del centro directivo; la duplicidad de funciones de los órganos consultivos en materia agraria; por último, se realizan observaciones de técnica normativa (artículos 3 y 5 del Proyecto). En su cumplimiento, se incorpora al procedimiento un informe económico complementario, de 5 de marzo de 2009, así como la propuesta del titular del centro directivo dirigida al Secretario General de la Consejería consultante para la tramitación y ulterior aprobación del Proyecto de Decreto.

SEXTO.- Estudiadas las observaciones del órgano preinformante, se estiman las indicadas en el informe del Asesor Jurídico del centro directivo, de 5 de marzo de 2009 (folios 37 a 39),

resultando el tercer borrador del Proyecto de Decreto (folios 40 a 45), que constituye el texto sometido a consulta, según diligencia del Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua, de 9 de marzo de 2009.

SÉPTIMO.- Con fecha 12 de marzo de 2009 se recabó el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo, invocando razones de urgencia en la solicitud, fundamentada en el cumplimiento del plazo que establece la Disposición transitoria cuarta de la Ley 5/2008 para su creación (cuatro meses desde la entrada en vigor de la referida Ley).

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El expediente sometido a consulta versa sobre un Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias, en desarrollo de los artículos 3.4, 4.3 y Disposiciones transitorias segunda y cuarta de la Ley 5/2008, por lo que compete al Consejo Jurídico emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

Si bien se invocan razones de urgencia en la solicitud de nuestro Dictamen, basadas en el cumplimiento del plazo previsto en la Ley 5/2008 para la creación del Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales (cuatro meses), sin embargo, el propio funcionamiento de este Órgano Consultivo ha impedido su emisión con el carácter demandando, sin perjuicio de destacar que la previsión de urgencia debe ser considerada como una medida de carácter excepcional, como tuvimos ocasión de señalar en la Memoria correspondiente al año 2007 (página 53), que no se corresponde, de modo alguno, con la motivación dada en el presente supuesto, ni tampoco con las funciones encomendadas al mismo tanto por la Ley habilitadora, como por el Proyecto de Decreto (artículo 3), que se proyectan *ad futurum*; esta posición se diferencia de la sostenida por este Consejo Jurídico en el Dictamen 46/2009, respecto al Proyecto de Orden conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Agricultura y Agua, por la que se crea y se regula el procedimiento de liquidación de la Comisión Liquidadora del Patrimonio de la extinta Cámara Agraria de la Región de Murcia, en el que se consideraron las razones de urgencia invocadas, en razón de las funciones encomendadas a aquella Comisión por la Ley 5/2008, que exigían un pronto funcionamiento de aquel órgano durante un periodo transitorio.

SEGUNDA.- Competencia y habilitación legal.

En desarrollo de las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería (artículo 10.Uno, 6 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, EARM), en la competencia para estructurar la Administración pública regional (artículo 51 EARM), así como en la competencia en materia de Cámaras Agrarias y demás Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales (artículo 11.10 EARM), la Ley regional 5/2008, al mismo tiempo que establece la extinción de la Cámara Agraria de la Región de Murcia, prevé la creación de un Consejo Asesor de Organizaciones Profesionales Agrarias (CAROPA, en lo sucesivo, según la denominación legal), que articule las relaciones de éstas con la Administración regional, favoreciendo su participación en la formación de la voluntad de los órganos competentes en materia agraria, asignándole la Ley regional determinadas funciones, en relación con el patrimonio de la extinta Cámara Agraria regional: el artículo 3.4 de la Ley 5/2008 establece que la cesión del patrimonio, resultante de la liquidación, se someterá a informe del CAROPA, al igual que la cancelación de la cesión gratuita del uso de dicho

patrimonio (apartado 5). Asimismo el artículo 4.3 de la citada Ley recoge, como cometido del Consejo Asesor, la emisión de un informe cuando el patrimonio de la Cámara Agraria de la Región de Murcia extinta sea objeto de cualquier otro negocio jurídico.

En otros aspectos, como la determinación del nuevo sistema para fijar la representatividad de las Organizaciones Agrarias en el ámbito regional, también se establece que debe ser consultado el CAROPA (Disposición transitoria segunda).

Finalmente, la ley 5/2008 dispone la creación del CAROPA en el plazo de cuatro meses desde su entrada en vigor (Disposición transitoria cuarta).

Haciendo uso de tal habilitación, el Proyecto de Decreto sometido a consulta crea y regula el Consejo Asesor, acogiénzose al régimen de órganos consultivos de la Administración regional (Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de los órganos consultivos de la Administración Regional de Murcia, modificada por la Ley 1/1994, de 29 de abril), si bien la naturaleza de este órgano colegiado será objeto de consideración posteriormente, en tanto algún cometido previsto por la Ley habilitante trasciende de su ámbito de aplicación, incardinándolo en la regulación de los órganos colegiados con competencias de propuesta o emisión de informes preceptivos, previstos en 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 (en lo sucesivo Ley 7/2004).

Por último, el Consejo de Gobierno ostenta competencias para aprobar el presente Proyecto de Decreto, sea con fundamento en el artículo 12 de la Ley 9/1985, sea en base a la titularidad de las competencias para el ejercicio de la potestad reglamentaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (Ley 6/2004, en lo sucesivo), no estando expresamente facultado el titular de la Consejería para su desarrollo por la Ley habilitante (Ley 5/2008); o sea, finalmente, por lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 7/2004, que atribuye la creación de los órganos colegiados al Consejo de Gobierno, revistiendo la forma de Decreto en el caso de órganos colegiados interdepartamentales cuyo Presidente es Consejero, lo que concurre en el presente supuesto, pues algunas de las funciones atribuidas por la Ley 5/2008 se extienden a las competencias de otros departamentos (Consejería de Economía y Hacienda, Dirección General de Patrimonio), al tener, entre sus cometidos, la emisión de informes a los negocios de disposición de bienes de la extinta Cámara Agraria de la Región de Murcia.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración y documentación.

A la vista del expediente remitido, puede afirmarse que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto sometido a consulta se adecua a las normas que, sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria, establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, si bien se comparte la observación realizada por el órgano preinformante acerca de la falta de justificación del alcance de la audiencia otorgada; entiende este Consejo Jurídico que el trámite de participación se ha interpretado restrictivamente, pues se ha limitado a la consulta a las tres organizaciones profesionales agrarias más representativas, sin que sea óbice para ello el consenso alcanzado con las mismas para obtener su apoyo a la extinción de la Cámara Agraria de la Región de Murcia (folio 39). Además, la naturaleza y funciones del órgano colegiado proyectado, que coinciden en parte con las previstas para el Consejo Regional Agrario como más adelante se expondrá, habría aconsejado que se hubiera sometido el Proyecto de Decreto a informe de este último Consejo, como prevé el artículo 3, c) del Decreto 47/1984, ya citado (*"ser oído en relación con disposiciones de carácter general"*); si bien es cierto, como justifica el Asesor Jurídico del centro directivo proponente, que su participación se encuentra condicionada a la decisión del titular de la Consejería, por lo que su omisión en el presente caso no viciaría de anulabilidad el procedimiento de elaboración.

Además, por esas funciones interdepartamentales del CAROPA, también hubiera sido aconsejable extender la audiencia a la Consejería en cuyo procedimiento se insertan algunos de sus informes (Consejería de Economía y Hacienda), aunque también es cierto que el Proyecto viene a reproducir la regulación legal en este sentido.

Por último, el expediente se encuentra documentalmente integrado, habiéndose agregado los sucesivos borradores, con la valoración de los informes y alegaciones ya indicados, y el subsiguiente reflejo en la evolución del texto.

CUARTA.- Observaciones de índole general.

I. Naturaleza del órgano colegiado. Régimen jurídico.

La naturaleza consultiva y participativa del CAROPA sitúa a este órgano, según la Memoria justifica de la oportunidad de su creación, con el consiguiente reflejo en la parte expositiva del Proyecto de Decreto y en el artículo 2.1 (Régimen Jurídico), en el ámbito material de la Ley 9/1985, relativa a los órganos consultivos de la Administración regional, si bien, tras el estudio detallado de sus funciones, no parece encajar plenamente en esta última norma.

En efecto, el artículo 1 de la Ley 9/1985 excluye de su ámbito de aplicación, entre otros, a los órganos colegiados de naturaleza distinta a la señalada en el apartado anterior, estableciendo el artículo 3 de la citada Ley que, en ningún caso, la función de asesoramiento se referirá a casos o expedientes concretos que afecten a intereses individualizados, cuando, según el artículo 3 del Proyecto, al CAROPA le corresponde emitir informes en los procedimientos de cancelación de cesión gratuita de bienes del patrimonio de la extinta Cámara Agraria de la Región de Murcia, o en los negocios jurídicos de disposición de dichos bienes, lo que contradice lo prescrito con anterioridad.

De otra parte, no todas sus funciones, aunque sí la gran mayoría, son de carácter consultivo, pues también le corresponde a este órgano colegiado funciones de propuesta ("*la designación de los representantes que sustituyan a los designados en representación de la Cámara Agraria de la Región de Murcia*"), según el artículo 3.1,g) del Proyecto, lo que nos remite a la regulación de los órganos colegiados con competencias de propuestas o emisión de informes preceptivos, citados por el artículo 24.1,b) de la Ley 7/2004, como se ha indicado con anterioridad. En relación con el régimen jurídico de estos órganos colegiados, la Ley 7/2004 se remite también a las normas contenidas en el capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), coincidiendo en este aspecto con lo dispuesto en la Ley 9/1985 para los órganos consultivos amparados en la misma.

La anterior observación sobre la naturaleza de este órgano colegiado, requiere suprimir las citas a la Ley 9/1985 tanto en la parte expositiva, como en el artículo 2 del Proyecto de Decreto, en cuanto al régimen jurídico aplicable.

También se cita en el artículo 2 del Proyecto, entre la normativa aplicable, al reglamento de régimen interior del Consejo Asesor, terminología que puede resultar equívoca sobre los titulares de la potestad reglamentaria en la Administración regional, aun cuando este Consejo Jurídico interprete que con tal denominación el precepto se está refiriendo a lo dispuesto en el artículo 22.2 LPAC, que permite a los órganos colegiados en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales completar sus propias normas de funcionamiento; por ello, debería acogerse esta última terminología.

II. La duplicidad de algunas funciones con las previstas para el Consejo Regional Agrario.

Durante el procedimiento de elaboración, una de las observaciones más reiteradas (informes de la Asesora Jurídica de la Consejería consultante y de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma) ha sido la consideración de determinadas funciones que se reproducen en la regulación del Consejo Regional Agrario y del CAROPA, haciendo

abstracción de las específicamente asignadas a este último por la Ley 5/2008, en relación con la extinta Cámara Agraria de la Región de Murcia.

Tal observación ha sido contestada por el centro directivo proponente con el reiterado argumento de que su contenido ha sido consensuado con las Organizaciones Profesionales Agrarias. Sin embargo, el acuerdo alcanzado con dichas Organizaciones no debería impedir que se racionalice la organización de órganos de asesoramiento de la Consejería, evitando duplicidades, debiendo considerarse por la Consejería proponente si tiene justificación mantener dos órganos consultivos en materia agraria que comparten determinadas funciones, a la vista de que el proyectado, el CAROPA, asume funciones también asignadas al Consejo Regional Agrario, del que, por cierto, también forman parte sus representantes -al igual que los colegios profesionales, además de las cooperativas agrarias y los productores y exportadores-, pues las funciones específicamente asignadas, en relación con el patrimonio de la extinta Cámara Agraria, tendrán una duración presumiblemente limitada.

Sirva como muestra de lo expuesto que el artículo 3.1, apartados a), b) y c) del Proyecto de Decreto, establece que son funciones del CAROPA: canalizar la participación y colaboración de las Organizaciones Agrarias en todos aquellos asuntos relativos al sector agrario, propiciar el intercambio de información y búsqueda de acuerdos y emitir dictámenes sobre la normativa de carácter general, planes y programas que se refieran a la política agraria, respectivamente. Coincidiendo con las descritas, el artículo 3 del Decreto 47/1984 establece que son funciones del Consejo Regional Agrario: asesorar al Consejero en la materia, elaborar estudios, informes y dictámenes, ser oídos en relación con los proyectos de disposición de carácter general, así como en la preparación de los planes, servir de órgano de información sobre la situación del sector agrario, formular todo tipo de iniciativas o sugerir medidas en orden a la mejora del sector agrario, y prestar colaboración en la preparación de la política agraria de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, el Consejo Jurídico considera que debería acometerse la racionalización de los órganos consultivos en materia agraria y evitarse la duplicidad de sus funciones, mediante la refundición en un único órgano colegiado, ampliando la participación de las Organizaciones Agrarias más representativas, si se considerara insuficiente la prevista actualmente en la composición del Consejo Regional Agrario. En su defecto, de considerarse necesario desde el punto de vista del asesoramiento a la Administración regional el mantenimiento de ambos órganos consultivos, que no coinciden en su composición al ser más amplia la representación externa en el Consejo Regional Agrario, debería adecuarse este último órgano, de manera que no quedara como un órgano de asesoramiento y participación residual en materia agraria.

QUINTA.- Observaciones particulares al contenido del Proyecto de Decreto.

- Título.

Podría modificarse el título del Decreto, acomodándolo a su contenido: "Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias".

- Parte expositiva.

Con independencia de lo ya señalado en la precedente Consideración Cuarta, I, se realizan varias observaciones de técnica normativa:

1ª) Si se emplea la mayúscula para citar a Administración asimismo debe utilizarse para "Autonómica", en el primer párrafo (también en el artículo 1); igualmente, la región en la primera línea debe escribirse en mayúscula.

2ª) En el párrafo segundo debe concretarse la disposición de la Ley 5/2008 en la que se dispone la creación del Consejo Asesor (Disposición transitoria cuarta).

3ª) En la fórmula que procede, en relación con nuestro Dictamen, debe citarse al Consejo

Jurídico de la Región de Murcia con su denominación completa.

- Artículo 1. Creación.

En el párrafo segundo se establece que el Consejo queda adscrito a la Consejería de Agricultura y Agua o aquélla que, en cada momento, tenga atribuidas las competencias en materia de agricultura (suprimir un punto).

Podría simplificarse la redacción señalando únicamente que el Consejo queda adscrito a la Consejería competente en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, para huir de denominaciones concretas que se alteren por los cambios organizativos.

- Artículo 2. Régimen Jurídico.

Además de las observaciones realizadas en la Consideración Cuarta sobre la supresión de la referencia a la Ley 9/1985, el apartado 2 de este precepto establece que *"el reglamento de régimen interior del Consejo será aprobado en el Pleno, por la mayoría absoluta de sus miembros, en el plazo de seis meses desde su constitución"*.

Sin embargo, la Ley regional habilitante no establece la necesidad de un *quorum* distinto para la aprobación de las normas de funcionamiento del Consejo (a diferencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, que adopta una medida similar, pero en la Ley 1/2006, de 5 de junio, reguladora del Consejo Agrario Gallego), ni tampoco se establece por la LPAC, a la que se remite en el funcionamiento de los órganos colegiados las normas autonómicas citadas con anterioridad, estableciendo aquélla que los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos (artículo 26. 4). Téngase en cuenta que la STC 50/1999, de 6 de abril, no cuestionó el carácter básico de este último precepto de la LPAC.

Por tanto, ha de suprimirse el citado *quorum*, al igual que el previsto en el artículo 3.2 (2/3) para la emisión de dictamen sobre el nuevo sistema para la determinación de la representatividad de las Organizaciones Profesionales Agrarias, al no haberse previsto en la norma habilitante.

- Artículo 3. Funciones.

No parece apropiado técnicamente utilizar el término Dictamen para identificar el resultado de la función consultiva de este Consejo Asesor, en relación con la normativa de carácter general que se refiera a la política agraria (apartado c) y a la determinación de la representatividad de las Organizaciones Profesionales Agrarias (apartado 2), cuando no reviste su expresión tal forma, según la ley habilitante (Disposición transitoria segunda.2 de la Ley 5/2008), debiendo ser sustituida por informe, acorde con la normativa regional que afecta a este tipo de órganos colegiados, ya citada.

- Artículo 4. Composición.

Se realizan varias observaciones de técnica normativa:

- Debe suprimirse el subrayado de los distintos miembros.

- En otros preceptos se acota a la Consejería competente, refiriéndose a la materia de agricultura (artículo 2.2), mientras que en éste se identifica a la Consejería (Presidente, y Vicepresidente) por las materias de agricultura, ganadería y desarrollo rural; por el contrario, al Director General y al Secretario del Consejo por la denominación actual del departamento (Agricultura y Agua). Por ello, deberían unificarse en el articulado todas las referencias a las materias que sustentan la competencia de la Consejería.

- Artículo 5. Régimen de funcionamiento.

La regulación propuesta suscita las siguientes cuestiones:

- No se acierta a comprender qué otros órganos de gestión pueden crearse (apartado b), cuando la LPAC, a la que se remite las normas regionales en el funcionamiento de los órganos colegiados, las concreta en la posibilidad de crear comisiones, que son citadas en el mismo apartado. De otra parte, la naturaleza de asesoramiento y propuesta de este órgano no cabe mezclarla con las facultades de la Administración activa.

- Los apartados d) y e) hacen referencia al Consejo Asesor cuando parecen referirse al Pleno, una vez que distingue este precepto (apartado a) el Pleno y la Comisión Permanente.

- Artículo 6. Nombramientos y mandatos.

Parece conveniente establecer un sistema de sustitución de los vocales titulares de las Organizaciones Profesionales Agrarias (suplentes), cuando concurra causa justificada.

De otra parte, la sustitución del Presidente por el Vicepresidente debe estar específicamente regulada, salvo que se adopte posteriormente por acuerdo plenario, pues en caso contrario rigen otras reglas (artículo 23.2 LPAC).

El cese o sustitución de los miembros se considera un aspecto suficientemente relevante para que se regule en el Proyecto de Decreto, y no se remita al reglamento de régimen interior.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de competencia y habilitación legal para aprobar el presente Proyecto de Decreto.

SEGUNDA.- La duplicidad de determinadas funciones entre el Consejo Regional Agrario y el Consejo Asesor Regional de las Organizaciones Profesionales Agrarias aconsejaría la reestructuración de los órganos consultivos en materia agraria, en la forma sugerida en la Consideración Cuarta, II.

TERCERA.- Se consideran observaciones de carácter esencial las realizadas al régimen jurídico (Consideración Cuarta, I) y al establecimiento de un quórum reforzado en determinados informes (Consideración Quinta, Artículo 2).

CUARTA.- Las demás observaciones contribuyen a la mejora e inserción del texto en el ordenamiento jurídico, sobre todo las cuestiones de técnica normativa.

No obstante, V.E. resolverá.

