



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 264/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 de octubre de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 1 de septiembre de 2022 (COMINTER 193708/2022), sobre Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia (exp. 2022_224), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 17 de marzo de 2020, el Director General del Medio Natural de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, propone que se inicie la tramitación del anteproyecto de Decreto por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia.

A la propuesta se acompaña solicitud de la Sección Seprona de la Guardia civil de la Zona de Murcia para modificar el Decreto 52/1997, de 4 de julio, por el que se regula la Composición y Funcionamiento del Consejo Asesor de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, para que el Seprona pueda pasar a formar parte permanente de dicho Consejo; borrador del Proyecto de Decreto; informe de la Dirección General de Medio Natural por la que se estima necesaria la tramitación del Proyecto; la MAIN inicial y el Acta de la reunión del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial en el que se trató el citado Proyecto.

SEGUNDO. - Consta escrito, de 25 de marzo de 2020, de la Asociación de Guardas Rurales de la Región de Murcia (FENAGUAR) por el que solicita su inclusión en el Consejo Asesor de Caza y Pesca Fluvial. Petición que es aceptada.

TERCERO. – La propuesta fue sometida al trámite de consulta pública previa mediante su publicación en la web de Participación Ciudadana, sin haberse formulado aportaciones ciudadanas sobre dicha normativa.

CUARTO. – Tras ello se elabora un nuevo borrador del Proyecto de Decreto y MAIN intermedia, que es informado favorablemente con observaciones al texto de este por la Vicesecretaría de la Consejería consultante.

QUINTO. – Incorporando dichas observaciones se elabora un tercer borrador del Proyecto y nueva MAIN intermedia que es remitido al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES) para su Dictamen, que es emitido con fecha 21 de diciembre de 2021 valorando positivamente el Proyecto con las siguientes conclusiones:

1. Recordar al Gobierno Regional la necesidad de completar, en el plazo más breve posible, todo el desarrollo reglamentario aún pendiente de la Ley 7/2003 de Caza y Pesca Fluvial, que alcanza ya un retraso de más de dos décadas, y reitera su recomendación sobre la conveniencia de planear dicho desarrollo legislativo pendiente de la Ley a través de la elaboración de un reglamento general de caza.

2. Llamar la atención sobre la insuficiente consistencia en el uso del lenguaje inclusivo de la que adolece el Proyecto de Decreto.

SEXTO. – Incorporadas las observaciones del CES al borrador del Proyecto y elaborada nueva MAIN intermedia, se somete a información pública y audiencia de los interesados, mediante su publicación en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia” (BORM) de 8 de febrero de 2022.

SÉPTIMO. – Con fecha 11 de marzo de 2022, el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales y Peritos de Montes, solicitan formar parte del referido Consejo Asesor; petición que es aceptada.

OCTAVO. – Un nuevo borrador del Proyecto de Decreto, junto con la MAIN intermedia, es remitida en solicitud de informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, que es emitido con fecha 8 de junio de 2022 en sentido favorable, con observaciones de técnica normativa.

NOVENO. – Incorporadas las referidas observaciones al borrador del Proyecto de Decreto, se remite éste (versión de 21 de junio de 2022) junto con la MAIN intermedia a este Consejo Jurídico, en solicitud de Dictamen preceptivo, con fecha 30 de junio de 2022.

DÉCIMO. – Con fecha 27 de julio de 2022, se emite Dictamen núm. 22/2022 por el que se solicita de la Autoridad consultante que subsane las deficiencias observadas en la remisión del expediente, siendo posteriormente remitido el expediente subsanado con fecha 1 de septiembre de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), pues se trata de un Proyecto de disposición de carácter general dictado en desarrollo o ejecución de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia.

SEGUNDA. - Competencia y habilitación legal.

I. El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen tiene por objeto, como declara su artículo 1, la regulación de la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia.

La Constitución española (CE) en su artículo 148.1.11, al enumerar las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, incluye las de caza y pesca fluvial.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, EAMUR), atribuye a ésta competencias exclusivas en materia de caza y pesca fluvial (artículo 10.Uno.9), así como la protección del ecosistema en el que se desarrollan estas actividades, cuyo ejercicio comprende la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, respetando en todo caso lo dispuesto en la Constitución.

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

La Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, dictada en desarrollo de dicha competencia exclusiva, creó el Consejo Asesor de Caza y Pesca Fluvial, como órgano consultivo y asesor en materia de caza y pesca fluvial y en su desarrollo fue aprobado el Decreto 52/1997, de 4 de julio, regulador de su composición y funcionamiento, posteriormente modificado por Decreto nº 68/2001 de 21 de septiembre.

La vigente Ley 7/2003, 12 noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, dedica su artículo 76 al Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, estableciendo que es el órgano consultivo y asesor en materia de caza y pesca fluvial, y que su composición definitiva, competencias y régimen de funcionamiento será regulado por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente. A tal finalidad responde este Decreto, que actualiza la vigente regulación e incrementa el número de entidades representadas con la incorporación de nuevos miembros.

II. La previsión del desarrollo reglamentario se encuentra en la propia Ley 7/2003, como hemos dicho, cuyo artículo 76 establece:

“El Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es el órgano consultivo y asesor en materia de caza y pesca fluvial. La composición definitiva, competencias y régimen de funcionamiento será regulado por Decreto de Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente”.

Por su parte, la Disposición final segunda de dicha Ley indica:

“Se autoriza al Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”.

El Proyecto constituye, pues, un desarrollo parcial de la Ley 7/2003, gozando, así, de la debida cobertura legal.

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

El Proyecto reviste forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para las disposiciones de carácter general, como también lo exige el transcrito artículo 76 de la Ley 7/2003.

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

I. La tramitación para la elaboración del Proyecto sometido a consulta ha de adecuarse a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre.

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

II. La iniciación del procedimiento se llevó a cabo a través de la propuesta dirigida al titular de la Consejería por el departamento competente en la materia, Dirección General del Medio Natural, al que le corresponde, de conformidad con el artículo 9 del Decreto n.º 173/2019, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que

se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente (vigente en el momento de iniciarse el procedimiento), *“las competencias y funciones en materia de planificación y gestión de espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000, de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, así como del fomento del medio natural y lucha contra el cambio climático, la representación en la Red de Autoridades Ambientales, política forestal, caza y pesca fluvial y protección de la fauna silvestre”*.

A dicha propuesta se acompañaba el correspondiente borrador y la MAIN. A este respecto, la MAIN fue introducida en el ordenamiento regional por la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tanto para los Anteproyectos de Ley, como en el proceso de elaboración de los reglamentos, modificando su Disposición final primera la Ley 6/2004 con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación en la elaboración de los anteproyectos de Ley y en las disposiciones reglamentarias, si bien dicha exigencia de elaboración de una MAIN venía condicionada a la publicación de la Guía Metodológica, siendo de aplicación respecto a aquellas disposiciones que iniciaran su tramitación tras la aprobación de la citada Guía (que fue aprobada por acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM de 20 siguiente), por lo que resulta plenamente exigible en el presente caso.

En dicha MAIN, en cuanto al informe de impacto presupuestario, no se dice que no tenga impacto presupuestario, sino que éste es mínimo, por lo que se debe cumplir con los ítems que establece la Guía metodológica referida, como sí se hace en relación con el informe de impacto económico, máxime teniendo en cuenta la importancia de las funciones atribuidas al Consejo y que en su artículo 5 -Funcionamiento- establece expresamente que *“El Consejo Asesor recibirá la asistencia necesaria para el desarrollo de sus funciones de la Consejería competente en materia de caza y pesca fluvial, a través de la Dirección General competente en materia de caza y pesca fluvial, que prestará a la misma el conjunto de medios personales, técnicos, económicos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones”*.

También es necesario advertir, como ya hizo el CES en su Dictamen, que debe corregirse el epígrafe VI de la MAIN en el sentido en el que indica que la norma *“regula un régimen de autorización” pero que ya está preestablecido en normas comunitarias, estatales y autonómicas (estás últimas con rango de Ley), en las que la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad se fundamenta en la finalidad medioambiental de la norma (art. 17)”,* ya que, sin duda, se trata de un error, como se desprende fácilmente de su contenido.

Lo mismo cabe decir del apartado VII de la MAIN en relación al informe de impacto por razón de género, en el que se indica que *“El impacto en función del género del proyecto de orden es nulo o neutro, por cuanto no existen desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, siendo irrelevante si los destinatarios de la norma (en última instancia, los aspirantes a superar las pruebas de aptitud para obtener la licencia de caza) son hombres o mujeres, ya que la norma propuesta se aplicará de igual forma en ambos casos”,* puesto que resulta evidente que el Proyecto que nos ocupa no regula las pruebas de aptitud para obtener la licencia de caza.

III. A lo largo del proceso de elaboración se ha recabado el informe de órganos colegiados con competencias concernidas, tales como el Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial. También constan los informes de la Vicesecretaría de la Consejería proponente, el Dictamen del CES y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

No consta, sin embargo, la Propuesta que el titular de la Consejería consultante eleva al Consejo de Gobierno

para la aprobación del Decreto.

IV. En cuanto a la audiencia, el procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) (STC 15/1989, de 26 de enero), en la LPACAP se regula en el Título VI. Dicho Título resulta parcialmente aplicable al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que nos ocupa por razones temporales, si bien, como hemos dicho anteriormente, con el alcance que le atribuye la STC nº 55/2018, de 24 de mayo.

Así, en cuanto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, el artículo 133 LPACAP, en los aspectos declarados aplicables a las Comunidades Autónomas, dispone:

“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública,

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Por su parte, el artículo 53.3 de la Ley 6/2004 dispone que *“Elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición...”*.

La norma autonómica establece que sólo podrá prescindirse de la audiencia a los interesados cuando la materia lo requiera, por graves razones de interés público, acreditadas expresamente en el expediente, cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración, o cuando se trate de disposiciones que regulen los órganos, cargos y autoridades de la Administración regional o de los organismos públicos dependientes o adscritos a ella (art. 53.3, letras c), d) y e) de la Ley 6/2004).

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

Igualmente, se echa en falta la audiencia a las distintas Consejerías de la Administración regional.

Esta observación tiene carácter esencial.

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

CUARTA. - Observaciones al texto del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto que se dictamina consta de una parte expositiva, cinco artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En el preámbulo del texto sometido a Dictamen se alude a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

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

De conformidad con la Directriz 16, en relación con la Directriz 13, de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría), en la fórmula promulgatoria no debería hacerse mención al informe del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, sino que dicha referencia debe colocarse con anterioridad a esta fórmula.

No existe ninguna observación respecto de la parte expositiva y parte final.

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

Habiendo una observación esencial de procedimiento, es pauta de este Consejo Jurídico que no debe entrar el Dictamen en el fondo del asunto hasta que se subsane. No obstante, por razones de economía procedimental, al no haber observaciones en cuanto al fondo del Proyecto, no es necesario recabar nuevo Dictamen tras la práctica de la audiencia, salvo que, como resultado de la misma, se produzcan modificaciones sustanciales en el articulado del Proyecto.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA. - La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene competencias para regular la composición y régimen de funcionamiento del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial como órgano de participación y consulta en materia de caza y pesca fluvial.

SEGUNDA. - Se considera observación esencial al Proyecto de Decreto que ha de ser subsanada la realizada respecto de la audiencia a las entidades representativas de intereses sociales en materia de caza y pesca, con la observación recogida en la Consideración Cuarta in fine.

No obstante, V.E. resolverá.

