



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 287/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de octubre de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficios registrados los día 1 de agosto y 12 de septiembre de 2024 (COMINTER 161077), sobre Proyecto de Decreto por el que se regulan la composición y funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor (exp. 2024_284), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 26 de marzo de 2021, la Directora General del Mar Menor, de la entonces Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, propone al Consejero: *“La iniciación del procedimiento de elaboración del decreto por la que se regulan la composición y funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor a efectos, en su caso, de su posterior aprobación por el Consejo de Gobierno”*.

SEGUNDO.- En fecha 21 de abril de 2021, el Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, autoriza el inicio de la tramitación del procedimiento para la aprobación del citado Decreto.

TERCERO.- En fecha 1 de junio de 2021, se elabora la Memoria de Análisis Normativo (MAIN) abreviada, que se acompaña de un borrador de Decreto.

CUARTO. - Obra en el expediente “Anuncio de la Dirección General del Mar Menor por el que se somete a trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto por el que se regulan la composición y funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor” (en adelante, el Comité).

QUINTO. - Consta la apertura del trámite de audiencia a los organismos e instituciones concernidas.

SEXTO. - Han formulado alegaciones al borrador de Decreto objeto de Dictamen:

- El Colegio Profesional de Ambientólogos de la Región de Murcia
- La Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos
- La Consejería de Empresa, Empleo, Universidades y Portavocía
- La Dirección General de Gobierno Abierto y Cooperación
- La Universidad Politécnica de Cartagena
- La Autoridad Portuaria de Cartagena
- La Universidad de Murcia
- La Dirección General de Administración Local
- El Ayuntamiento de Murcia
- La Confederación Hidrográfica del Segura
- El Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Ambiental y,
- La Dirección General de Ganadería, Pesca y Acuicultura.

SÉPTIMO. - Consta informe de la Dirección General del Mar Menor de valoración de las alegaciones formuladas.

OCTAVO. - Con las alegaciones formuladas que fueron aceptadas, se elabora un nuevo borrador de Decreto y una segunda MAIN, de 31 de mayo de 2024.

NOVENO. - En fecha 10 de junio de 2024, se emite informe favorable de la Vicesecretaría de la Consejería consultante, aunque afirmando la no preceptividad del Dictamen del Consejo Jurídico.

DÉCIMO. - En fecha 10 de junio de 2024, se dicta orden por el Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor por el que se aprueba *“el anteproyecto de Decreto por el que se regula el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, que ha sido remitido por la Dirección General de Mar Menor el 5/06/2024, y cuyo texto se adjunta a esta Orden como anexo”*.

UNDÉCIMO. - En fecha 29 de julio de 2024, se emite informe por la Dirección de los Servicios Jurídicos, favorable al Proyecto de Decreto informado, pero, condicionado al Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico.

DUODÉCIMO. - En fecha 1 de agosto de 2024, se propone por el Director General del Mar Menor al Consejero consultante: *“La continuación de la tramitación del procedimiento de elaboración del decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor a efectos, en su caso, de su posterior aprobación por el Consejo de Gobierno”*.

A esta propuesta se acompaña nueva MAIN intermedia y el Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Comité.

DECIMOTERCERO. - En fecha 1 de agosto de 2024 se remite el expediente a este Consejo Jurídico en petición de Dictamen preceptivo, emitiéndose por éste, en fecha 4 de septiembre de 2024, Acuerdo nº 23/2024 por el que se solicita a la autoridad consultante que se complete el expediente.

DEIMOCUARTO. - Completado el expediente, se remite la solicitud de Dictamen preceptivo en fecha 12 de septiembre de 2024, acompañando el borrador definitivo del Proyecto de Decreto de esa misma fecha.

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 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

El informe de la Vicesecretaría del órgano consultante afirma su no preceptividad en que *“la regulación proyectada queda intramuros del ámbito interno o doméstico de la Administración esto es, constituye una manifestación del ejercicio de su potestad organizativa, y su contenido tiene un significado instrumental. Por lo que nos encontramos en consecuencia ante una mera estructuración de determinado órgano de la Administración, por lo que el reglamento debe calificarse como independiente u organizativo, en cuya elaboración, no se precisa el dictamen del órgano consultivo”*.

Se cita por la Vicesecretaría en tal informe la STS 1671/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de marzo de 2007 (rec.núm. 1738/2002), la cual, efectivamente, afirma que, aunque en la exposición de motivos del Decreto andaluz que examina hay referencias a los artículos 55.a y 56 de la LO 1/1990 (LOGSE) y a los artículos 1.c y 32 y Disposición adicional Sexta de la LO 9/1995, de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes no universitarios, el contenido de dicho Decreto se detiene en el aspecto puramente organizativo, de lo

que concluye la Sentencia la no preceptividad del Dictamen.

Pero se debe llamar la atención de que el caso de la mencionada Sentencia no sirve para enjuiciar el proyecto objeto de Dictamen, ya que tanto el Consejo del Mar Menor como el Comité de Asesoramiento Científico del mismo son creados por los artículos 7 y 8 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, los cuales remiten su composición y las normas que complementen su funcionamiento a unos desarrollos reglamentarios que han de realizarse mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Por tanto, el asunto aquí examinado encaja en la doctrina consolidada del Consejo Jurídico, ya desde el Dictamen 28/1999 y en línea con la del Consejo de Estado y con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de que, cuando hay en una Ley una remisión reglamentaria específica, el reglamento que se dicte es de ejecución de Ley y nunca independiente, aunque sea organizativo (Dictámenes 7 y 172/2006; 142/08; 293/13; 31/14; y 75/21). También destacó el Consejo Jurídico en la Memoria del año 2021 la existencia de reglamentos que parcialmente se insertan dentro de la potestad organizativa, pero en los cuales, al mismo tiempo, algunos de sus contenidos desbordan tales límites constituyendo auténticos desarrollos de ley que deben ser sometidos a dictamen, produciéndose la nulidad del reglamento en caso contrario (STS, Sala de lo Contencioso, de 4 de junio de 2009, N.º de Recurso: 992/2007). Tampoco debe desatenderse la idea de que cualquier calificación debe entrar en el contenido material del reglamento, que debe responder a la remisión, habilitación o vinculación con la ley que institucionalmente le corresponda, y no la que su apariencia denote (ver a tal efecto la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de diciembre de 2004).

A lo dicho se añade la referencia que hace el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos a nuestro Dictamen nº 316/2019, de 28 de agosto, en el que ya dijimos que:

“... una de las cuestiones que examina el Consejo Jurídico cuando se recaba un Dictamen fundamentado en lo que establece el artículo 12.5 LCJ es el alcance de su competencia, tratada en la Memoria del año 2000 diciendo, en síntesis, que el Tribunal Supremo ha indicado que los reglamentos de desarrollo y ejecución de ley son complemento indispensable de la misma, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida en la ley formal, y que la intervención del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, como el Consejo Jurídico, se dirige a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, por lo que reviste un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley ...”

Finalmente, y con ánimo aclaratorio de los criterios prácticos de la doctrina consultiva, cabe traer aquí la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rec 1807/2016), de 09 de abril de 2019, mucho más próxima al asunto dictaminado, y que hace algunas afirmaciones destacables a tener en cuenta sobre la singular relevancia de la intervención del Consejo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención, dice la Sentencia, *constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración. De hecho su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009, Rec. 3563/2005). Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia*

(SSTS de 17 de julio de 2009 , Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009 , Rec. 11/2006 , y de 1 de junio de 2010, Rec. 3701/2008 , entre otras).

El alcance de la actuación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia cuando del examen de las disposiciones reglamentarias se trata, comporta el estudio de la competencia de la Comunidad Autónoma, la habilitación del Consejo de Gobierno para dictar la norma en cuestión, la comprobación de que se hayan seguido los trámites procedimentales previstos en la Ley para elaborarlo y, especialmente, el análisis de su adecuación al ordenamiento jurídico vigente. Todo ello sin olvidar la posibilidad de formular sugerencias acerca de eventuales deficiencias a evitar o de posibles mejoras, tanto de contenido, como de técnica normativa, con el objetivo primordial de facilitar su pacífica inserción en el ordenamiento y procurar la mayor perfección de la futura norma.

SEGUNDA.- Competencia y habilitación legal.

I. El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen tiene por objeto, tal y como se explicita en su artículo 1, determinar la composición y funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor.

De conformidad con el artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EAMUR), en el marco de la legislación básica del Estado y, en los términos de la misma, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente y normas adicionales de protección.

En ejercicio de dicha competencia, se aprueba la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (LMM), que pretende ofrecer un marco de regulación global al Mar Menor y su área de influencia.

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 LMM, en su Capítulo II -Gobernanza del Mar Menor-, establece los órganos para la coordinación y cooperación institucional de las políticas y actuaciones públicas que afecten al Mar Menor, así como los órganos de participación y asesoramiento en materia de protección integral del Mar Menor, entre los que se encuentra el Comité.

El artículo 8 LMM, define el Comité como órgano colegiado consultivo que prestará asesoramiento científico sobre las distintas estrategias, programas y actuaciones que se propongan para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor, y establece que su composición y las normas que complementen su funcionamiento se determinarán mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

A tal finalidad responde este Proyecto de Decreto.

II. La previsión del desarrollo reglamentario se encuentra en la propia LMM, cuya Disposición Final primera establece:

“El Consejo de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, podrá dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta ley”.

El Proyecto constituye, pues, un desarrollo parcial LMM, 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 EAMUR, 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 (LPCGRM). Refuerza esta atribución el artículo 128.1 LPAC, 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 (LORJRM) para las disposiciones de carácter general, como también lo exige el artículo 8 LMM.

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 LPCGRM.

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- LPAC, 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 Mar Menor (anteriormente en la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente), a la que corresponde, de conformidad con el artículo 7 del Decreto nº 242/2023, de 22 de septiembre, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor: *“las competencias y funciones de estudio, planificación, ejecución y desarrollo de los proyectos y actuaciones en el Mar Menor relacionados con la protección y regeneración ambiental de su ecosistema, sin perjuicio de las atribuidas a otros Órganos Directivos de la Administración Regional, las de coordinación con los distintos organismos y Direcciones Generales de la Comunidad Autónoma, y con otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas con competencias concurrentes para el desarrollo de dichos proyectos y actuaciones, y el impulso del conocimiento científico y la investigación aplicada en relación con el Mar Menor”.*

Desconocemos si a dicha propuesta, de 26 de marzo de 2021, se acompañaba el correspondiente borrador, pero, por la fecha de la primera MAIN, es evidente que ésta no acompañaba a la propuesta.

Como hemos reiterado en muchos de nuestros Dictámenes (95/2018 y 112/2019, entre otros), el procedimiento debe comenzar con la elaboración de la MAIN, que es el documento justificativo y motivador de la iniciativa normativa, en general, y del texto de borrador que se adjunte, en particular, a fin de que la Secretaría General competente autorice su tramitación y, en caso afirmativo, dicha MAIN, además del borrador de reglamento de que se trate, pueda ser examinada por los interesados en el trámite de audiencia que se acuerde, con el objetivo de que estos tengan el adecuado conocimiento de la motivación y análisis de las posibles repercusiones de la norma proyectada según dicha Memoria o informe, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento puedan completarse en la forma que proceda.

Como se desprende del expediente que nos ocupa, la Dirección General proponente formalizó propuesta de inicio de elaboración del Decreto con fecha 26 de marzo de 2021. No consta en la documentación remitida, como hemos adelantado, la fecha del primer borrador del Decreto, y la MAIN inicial fue elaborada el 1 de junio de 2021, por lo que no fueron anexados a la Propuesta arriba indicada. Tampoco a la Orden de inicio de la tramitación, que se dictó el 21 de abril de 2021. Así, se deduce que la MAIN y el Borrador inicial de referencia fueron elaborados con posterioridad a la Propuesta y a la Orden de inicio arriba citadas.

III. De conformidad con nuestros Dictámenes n.º 73/2007 y 178/2016 (entre otros), la tramitación debe llevarse a acabo conforme a lo previsto en el artículo 53.1 LPCGRM, que establece que: *“la iniciación del procedimiento se llevará a cabo, a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46”*.

La primera MAIN, como hemos dicho, es de fecha 1 de junio de 2021. 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 LPCGRM 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 del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM del día 20 de dicho mes), por lo que dicha Guía resulta plenamente exigible en el presente caso, ya que la nueva Guía Metodológica, por la que se revisa y actualiza la anterior, fue publicada en el BORM nº 186 de 12 de agosto de 2022, con posterioridad, pues, al inicio del presente procedimiento, aunque la MAIN intermedia que acompaña al Proyecto de Decreto sometido a Dictamen es de fecha 1 de agosto de 2024.

En dicha MAIN, en cuanto a su justificación como abreviada, considera que *“se trata de una disposición cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a un ámbito muy concreto, como lo es, la regulación de un órgano colegiado de carácter consultivo que prestará asesoramiento científico sobre las distintas estrategias, programas y actuaciones que se propongan para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor sin apreciarse impacto apreciable en otros ámbitos.”*, lo que, a la vista del contenido del Proyecto, resulta razonable.

En el apartado “Oportunidad y motivación técnica”, se justifica la creación del mismo en la idea de que resulta necesario contar con el asesoramiento y apoyo de los grupos científicos de las universidades, organismos de investigación, colegios profesionales y técnicos expertos que desarrollan líneas de trabajo relacionadas con el Mar Menor.

En cuanto a los informes necesarios, indica que se ha dado traslado del Proyecto de Decreto elaborado a los miembros del actual Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor en la sesión celebrada el día 13 de abril de 2021, aunque no consta dicha consulta en el expediente remitido; considera que debe recabarse el informe de la Vicesecretaría de la Consejería consultante, el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y de este Consejo Jurídico.

También se recoge en la MAIN las razones por las que se cumplen los principios de buena regulación que se contienen en el artículo 129 LPAC.

Igualmente, se explica que se procedió a la publicación de Anuncio en el *BORM* (publicación que no consta) a fin de dar cumplimiento al trámite de audiencia e información pública del mencionado proyecto normativo a las personas interesadas en general, y, asimismo, se dirigió Comunicación Interior para la consulta institucional a los diferentes Centros Directivos, Entidades y Organismos Públicos que pudieran resultar afectados por el mismo.

Por lo que respecta al informe de impacto presupuestario, se concluye que no tiene repercusión y coste económico adicional para el presupuesto de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, ni para la Dirección General del Mar Menor, puesto que dicho centro directivo dará cumplimiento a lo dispuesto en la norma como parte del ejercicio de sus competencias, con los medios económicos y personales de los que dispone actualmente.

Lo mismo ocurre con el impacto por razón de género, respecto del que se predica su impacto nulo o neutro, así como sobre la infancia y adolescencia y la familia.

En cuanto a la Agenda 2030, se concluye que el espíritu de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ya se halla en la regulación del proyecto de decreto que se propone, al poner en relación la iniciativa normativa con la contribución a la consecución de los mismos.

IV. En la MAIN inicial se indica que *“se recabará informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CARMA), ya que la norma proyectada tiene incidencia ambiental”*, pero no así en la MAIN intermedia, pero en la documentación remitida no consta que se haya llevado a cabo.

A este respecto, el informe emitido por la Vicesecretaría de la Consejería consultante, entiende que:

“El Decreto 42/94, de 8 de abril, por el que se regula el mismo, establece en su art. 2, entre las funciones de dicho órgano, informar los anteproyectos de disposiciones de carácter general con incidencia ambiental que se elaboren

por las distintas Consejerías, pero, como ya se ha señalado en el presente informe, la disposición proyectada regula la composición y funcionamiento de un órgano colegiado consultivo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no siendo una disposición con incidencia ambiental”.

Criterio éste que comparte la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe.

El artículo 5 del Proyecto de Decreto sometido a Dictamen, establece como funciones del Comité las siguientes:

- “1. Prestar asesoramiento científico sobre las distintas estrategias, programas, actuaciones y consultas que se propongan para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor y de su cuenca vertiente.*
- 2. Proponer programas o actuaciones, así como los estudios de investigación necesarios, relacionados con los problemas ambientales del Mar Menor y de su cuenca vertiente.*
- 3. Emitir dictamen sobre el borrador de informe anual en el que se valorará el grado de ejecución y cumplimiento de las medidas previstas en la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, para su incorporación al informe final, de conformidad con el artículo 12 de la Ley.”*

Dadas estas funciones de asesoramiento y proposición sobre las diversas estrategias, programas, actuaciones y consultas, así como los estudios de investigación necesarios para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor y de su cuenca vertiente, consideramos que resulta evidente la incidencia ambiental que dichas funciones tienen sobre el Mar Menor, justificando el sometimiento del Proyecto al Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente.

Esta observación tiene carácter esencial.

V. A lo largo del proceso de elaboración se ha recabado, como ya hemos dicho, el informe de la Vicesecretaría de la Consejería proponente y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

VI. 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 (LRJPAC) (STC 15/1989, de 26 de enero), en la LPAC 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.

El artículo 133.1 LPAC, establece que: *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma...”*.

No obstante, el apartado 4 de dicho precepto posibilita la no realización de dicha consulta “... en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, ...”, por lo que, tratándose en el presente caso de una norma organizativa de esta Administración autonómica, dicha consulta no era necesaria y así se ha entendido por el órgano tramitador.

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) LPCGRM).

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. Participación que consta que se ha ofrecido.

VII. 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, 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, veinticuatro artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final.

I. A la Parte Expositiva.

En el preámbulo del texto sometido a Dictamen se alude a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y a la naturaleza, funciones y antecedentes del órgano que se crea.

El preámbulo también cumple con lo establecido en el artículo 129 LPAC (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 13 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005:

“En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.

Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición”.

Dicha información no consta en el preámbulo del Proyecto de Decreto que informamos, por lo que deberá incorporarse justo antes de la fórmula promulgatoria.

En el párrafo segundo del preámbulo se indica que:

“El Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor desarrollará su actividad a instancias de la Administración regional, a propuesta de los diferentes órganos de gobernanza del Mar Menor o por iniciativa propia, con pleno respeto a las funciones atribuidas a los distintos órganos de la Administración regional”.

Igual previsión se contiene en el primer párrafo del artículo 5.

Previsión que coincide con el contenido del artículo 8.2 LMM

Sin embargo, el artículo 6 -Funciones de la Presidencia- en su apartado 3, le atribuye a éste la de: *“Acordar la convocatoria y fijar el orden del día de las sesiones del Pleno teniendo en cuenta las propuestas y peticiones formuladas por sus miembros...”*.

Se puede sobreentender que el Comité podrá desarrollar su actividad a instancias de la Administración regional porque los miembros del mismo nombrados por ésta podrán hacer propuestas al Presidente, pero no podemos predicar lo mismo respecto de los diferentes órganos de gobernanza del Mar Menor (Comisión interadministrativa para el Mar Menor, Consejo del Mar Menor y Comisión Interdepartamental del Mar menor), porque si no forman parte del comité no podrán formular propuestas al Presidente para la convocatoria del Pleno y, por tanto, no podrán instar su actuación.

Por tanto, deberá arreglarse esta discordancia.

En ese mismo párrafo también se indica que:

“Asimismo, estará compuesto por personal técnico experto de las distintas administraciones involucradas en la gestión del Mar Menor y por científicos propuestos por universidades y organismos públicos de investigación con reconocida experiencia internacional acreditado en el ámbito que se trate”.

Sin embargo, el artículo 8.3 LMM establece que el Comité: *“estará compuesto en un tercio por personal técnico experto de las distintas administraciones involucradas en la gestión del Mar Menor, y en dos tercios por personal científico especializado propuesto por distintos centros de investigación, colegios profesionales y universidades con reconocida experiencia en el ámbito de que se trate”.*

Como podemos comprobar, en ningún momento exige la LMM que los miembros de carácter científico tengan experiencia internacional, por lo que su inclusión supone una exlimitación respecto de la Ley que se ha de evitar.

II. Al articulado.

A) Artículo 1. Objeto.

El apartado 2 de dicho artículo establece:

“El Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor se regirá por el presente decreto y, en lo no previsto, se ajustará a lo dispuesto en la sección tercera del Capítulo II, Órganos Colegiados de las distintas Administraciones Públicas, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

El artículo 8.4 LMM establece:

“El funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor se ajustará a las normas básicas aplicables a los órganos colegiados establecidas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

Por tanto, lo correcto sería decir que el Comité se rige por la Ley 40/2015 y, en lo no previsto en ella, por el Decreto objeto de Dictamen.

B) Artículo 3. Composición

El primer párrafo de este artículo indica:

“El Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, con pleno respeto a las funciones atribuidas a los distintos órganos de la Administración Regional, estará integrado por catorce miembros de reconocida competencia científica acreditada en diversas áreas vinculadas con el Mar Menor, su cuenca vertiente o ecosistemas afines y siete miembros técnicos expertos de las distintas administraciones involucradas en la monitorización, gestión y usos del Mar Menor, así como de la cuenca vertiente”.

No obstante lo anterior, el apartado 3 del artículo 8 LMM, establece:

“El Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, con pleno respeto a las funciones atribuidas a los distintos órganos de la Administración regional, estará compuesto en un tercio por personal técnico experto de las distintas administraciones involucradas en la gestión del Mar Menor, y en dos tercios por personal científico especializado propuesto por distintos centros de investigación, colegios profesionales y universidades con reconocida experiencia en el ámbito de que se trate”.

Visto dicho precepto, el párrafo que estudiamos, en cuanto a la experiencia de los miembros del Comité, debe remitirse a lo expresamente previsto en el artículo 8 LMM.

El apartado 1 de este artículo 3, referido al Presidente del Comité indica:

“Presidirá el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, uno de entre los catorce vocales científicos que formarán parte del Comité, por acuerdo del Pleno de dicho órgano colegiado”.

La última frase del precepto deberá iniciarse con el término “designado” o “nombrado”, seguido del resto de la frase “por acuerdo del Pleno de dicho órgano colegiado”.

Al hilo de esa observación ha de señalarse que, como ya indicó la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, debe depurarse la redacción del proyecto a fin de delimitar adecuadamente la expresión “designación” respecto de “nombramiento”.

El apartado 3 del precepto, párrafo tercero, establece:

“Además, contará con un investigador propuesto por cada uno de los siguientes centros de investigación ubicados

en la Región de Murcia: IMIDA, IEO y CEBAS”.

Deberá indicarse el nombre completo de cada uno de los centros, y, a continuación, entre paréntesis, su abreviatura para su utilización en posteriores citas.

El párrafo cuarto establece:

“Asimismo, serán seleccionados cuatro científicos investigadores de reconocido prestigio acreditado en alguno de los ámbitos relacionados con el Mar Menor, su cuenca vertiente o ecosistemas afines, a propuesta de los colegios profesionales de la Región de Murcia y por otros organismos nacionales e internacionales a partir de una convocatoria abierta de expresión de interés que llevará a cabo la Fundación Séneca, que elevará propuesta a la Consejería competente en materia de medio ambiente”.

Sin embargo, el artículo 8.3 LMM, establece:

“El Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, con pleno respeto a las funciones atribuidas a los distintos órganos de la Administración regional, estará compuesto en un tercio por personal técnico experto de las distintas administraciones involucradas en la gestión del Mar Menor, y en dos tercios por personal científico especializado propuesto por distintos centros de investigación, colegios profesionales y universidades con reconocida experiencia en el ámbito de que se trate”.

Como vemos, la LMM circunscribe las instituciones que pueden proponer al personal científico a los centros de investigación, colegios profesionales y universidades, excediéndose el precepto que analizamos al añadir a “*otros organismos nacionales e internacionales*”, por lo que deberá suprimirse.

Como hemos indicado, en relación con este párrafo cuarto, el artículo 8.3 LMM indica que la propuesta del personal científico la realizarán, en este caso, los colegios profesionales. Sin embargo, el párrafo cuarto del artículo 3.3 del Proyecto de Decreto establece una doble propuesta que resulta de difícil encaje en lo preceptuado por la LMM: a saber, en primer lugar, los colegios profesionales realizan una propuesta y, después, la Fundación Seneca realiza una “convocatoria abierta de expresión de interés” con cuyo resultado elevará otra propuesta a la Consejería competente, por lo que es finalmente la Fundación Seneca la que realiza la propuesta de nombramiento, y no los Colegio profesionales, lo que implica, de nuevo, excederse de lo previsto expresamente en la Ley.

Esta observación tiene carácter esencial.

C) Artículo 4. Nombramiento y cese.

En el apartado 1, párrafo segundo, se establece:

“Tres de los vocales técnicos serán nombrados mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en medioambiente, dos por el departamento ministerial competente en materia de medioambiente y dos mediante Orden del Consejero competente en materia de medioambiente, a propuesta de los ayuntamientos que forman parte de la Comisión Interadministrativa”.

Cuando se refiere el precepto a los representantes de la Administración General del Estado, establece que éstos serán designados por el departamento ministerial competente en materia de medioambiente, lo que supone una invasión de competencias, ya que la designación de éstos debe hacerse conforme a las reglas que tenga establecida la propia Administración General del Estado.

Esta observación tiene carácter esencial.

El apartado 3.d) establece, como causa de cese de los miembros del Comité:

“Por incumplimiento reiterado de sus funciones”.

Debe añadirse cuál es el órgano que debe apreciar dicho incumplimiento, si el que lo propone, el que lo nombra, el Presidente del Comité o el Pleno.

Esta observación tiene carácter esencial.

D) Artículo 5. Funciones del Comité de Asesoramiento Científico.

El párrafo primero establece:

“El Comité de asesoramiento Científico del Mar Menor desarrollará su actividad a instancias de la Administración Regional, a propuesta de los diferentes órganos de gobernanza del Mar Menor o por propia iniciativa y podrá ejercer las siguientes funciones: ...”.

En dicho párrafo se reproduce lo establecido en el artículo 8.2, segundo párrafo LMM.

Pues bien, dado que, de conformidad con el artículo 6 es función del Presidente del Comité: *“3. Acordar la*

convocatoria y fijar el orden del día de las sesiones del Pleno teniendo en cuenta las propuestas y peticiones formuladas por sus miembros”, resulta difícil adivinar como los diferentes órganos de gobernanza del Mar Menor podrán instar la actividad del Comité no siendo miembros de este, lo que deberá aclararse si no se quiere dejar esta posibilidad vacía de contenido.

Esta observación tiene carácter esencial.

E) Artículo 6. Funciones de la Presidencia.

En este artículo, tenemos que hacer la misma observación, respecto de su apartado 3, que la realizada al artículo 5.

Esta observación tiene carácter esencial.

F) Artículo 8. Régimen de sustituciones.

El apartado 1 de este artículo establece:

“En caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, la persona titular de la Presidencia designará a otro miembro del Comité para que le sustituya”.

Consideramos que, puesto que conforme al artículo 3.1 el Presidente del Comité es nombrado por el Pleno, deberá ser este mismo órgano el que nombre sustituto de aquél.

G) Artículo 12. Organización.

El apartado 1 establece:

“El Pleno se compone por los miembros especificados en el artículo 3 del presente decreto, siendo asistidos por el titular de la Secretaría”.

La Directriz 69 establece:

“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce”.

Por lo que deberá suprimirse la expresión *“del presente decreto”*.

H) Artículo 13. Grupos de Trabajo.

El apartado 1 establece:

“Mediante acuerdo del Pleno y con el fin de garantizar la eficacia en el cumplimiento de sus fines, el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, podrá constituir, por decisión del Pleno, a propuesta de la Presidencia o de los miembros de dicho comité, grupos de trabajo, que podrán tener carácter temporal o permanente, y que se reunirán cuando así sea necesario para el desarrollo de tareas específicas”.

Las expresiones *“Mediante acuerdo del Pleno”* y *“por decisión del Pleno”* resultan redundantes, por lo que deberá utilizarse sólo una de ellas.

I) Artículo 14. Reuniones del Pleno

El apartado 1 establece:

“El Pleno del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor se reunirá, a iniciativa del titular de la Presidencia o a petición de al menos la mitad de sus miembros”.

En este artículo, tenemos que hacer la misma observación que la realizada al artículo 5.

Esta observación tiene carácter esencial.

J) Artículo 16. Convocatoria.

Su apartado 1 establece:

“Las convocatorias de las sesiones del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor serán efectuadas por su Presidencia, cuando lo estime conveniente, y a petición de al menos la mitad de dicho Comité, como mínimo una vez al año”.

En este apartado 1, tenemos que hacer la misma observación que la realizada al artículo 5.

Esta observación tiene carácter esencial.

El apartado 4 de este precepto establece:

“Las convocatorias serán realizadas con una antelación mínima de 15 días, salvo los casos de urgencia, apreciada por la Presidencia”.

No obstante, el artículo 17, apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), norma básica en la materia y a la que se remite el Proyecto de Decreto que se dictamina, establece:

“Cuando estuvieran reunidos, de manera presencial o a distancia, el Secretario y todos los miembros del órgano colegiado, o en su caso las personas que les suplan, éstos podrán constituirse válidamente como órgano colegiado para la celebración de sesiones, deliberaciones y adopción de acuerdos sin necesidad de convocatoria previa cuando así lo decidan todos sus miembros”.

En consecuencia, la apreciación de la urgencia no corresponde al Presidente del Comité, por lo que la segunda parte del apartado deberá suprimirse y añadirse la posibilidad de reunirse sin convocatoria previa que prevé el precepto de la LRJSP transcrito.

Esta observación tiene carácter esencial.

K) Artículo 17. Orden del día.

Su apartado 2 establece:

“No podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que sea declarada la urgencia del asunto apreciado por la Presidencia”.

Sin embargo, el artículo 17, apartado 4, LRJSP, norma básica en la materia y a la que se remite el Proyecto de Decreto que se dictamina, establece:

“No podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que asistan todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría”.

En consecuencia, la redacción del apartado 2 de este artículo deberá redactarse de manera que coincida con lo establecido en el precepto de la LRJSP transcrito.

Esta observación tiene carácter esencial

III. A la parte final.

Disposición final única. Entrada en vigor.

De conformidad con la Directriz 43, la redacción de la entrada en vigor es la siguiente:

*“El presente (se admite como fórmula protocolaria) real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación (no *al día siguiente de) en el "Boletín Oficial del Estado"»”.*

Por tanto, la Disposición final única debe redactarse con arreglo a dicha fórmula.

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, en este caso y dado el tiempo transcurrido en la tramitación y la urgencia propia de la materia, estima el Consejo Jurídico que las razones antedichas hacen aconsejable entrar en el fondo del asunto para facilitar la pronta aprobación de la norma y, en consecuencia, no es necesario recabar nuevo Dictamen tras el sometimiento del Proyecto de Decreto al Consejo Regional de Medio Ambiente, salvo que, como resultado del mismo, se produzcan modificaciones sustanciales en el articulado del Proyecto.

Se sugiere, finalmente, una revisión general del texto, prestando especial atención a las tildes y al uso de los signos de puntuación.

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 funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor, como órgano consultivo de asesoramiento científico sobre las distintas estrategias, programas y actuaciones que se propongan para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor, al que se refiere la LMM.

SEGUNDA. - Se consideran observaciones esenciales al Proyecto de Decreto que han de ser subsanadas la realizada respecto de la necesidad de someter el Proyecto de Decreto al Consejo Asesor de Medio Ambiente, y las relativas a los artículos 3.3, 4, 5, 6, 14, 16 y 17 y todo ello sin necesidad de recabar nuevo Dictamen de este Consejo Jurídico, salvo que del informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente se deriven modificaciones sustanciales del texto del Proyecto.

No obstante, V.E. resolverá.

