

DOCTRINA DEL CONSEJO JURÍDICO DE LA REGION DE MURCIA SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL (1998-2003)

LEOPOLDO OLMO FERNÁNDEZ-DELGADO
Cuerpo Superior de Administradores
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

I. DOCTRINA GENERAL

1.- PROCEDIMIENTO NORMATIVO¹

1.- “El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general está constituido por una serie de trámites que revisten una gran trascendencia respecto a la norma que es su producto final (memoria del Consejo Jurídico correspondiente al año 1998), ya que se trata de verdaderas garantías dirigidas a asegurar el acierto, legalidad y oportunidad de la disposición de que se trate.” (*Dictamen 17/01*).

2.- “La aludida composición formal del procedimiento, siendo necesaria, no es, sin embargo, suficiente, porque se ha de procurar la finalidad última del mismo, que es servir de medio para alcanzar una decisión final lo más acertada y oportuna posible, y, para ello, los trámites deben evacuarse con todo su sentido material, de modo que el órgano que haya de emitir su dictamen pueda pronunciarse sobre cuantas cuestiones de las a él sometidas se encuentren en su ámbito competencial...” (*Dictamen 64/02*).

3.- “Conviene recordar que el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general constituye una garantía tanto de los administrados como de la Administración, pero sin dejar de ser un instrumento y no un fin en sí mismo, y a esta consideración meramente instrumental del procedimiento debe unirse, en aras de los principios de eficacia y eficiencia que han de presidir toda actuación

1. Sobre este aspecto vid. también Dictámenes 24/98 y 27/98.

administrativa, una obligada simplificación de los trámites, lo que permite afirmar que el objetivo a conseguir, esto es, la intervención de las entidades locales en la elaboración de una norma que va a afectar directamente al ejercicio de una de sus competencias, se ha alcanzado con la actividad desplegada por la Consejería proponente, sin que resulte necesario extender de modo exhaustivo consulta a todos aquellos órganos o asociaciones representativos de intereses municipales.” (*Dictamen 128/02*)

4.- Consecuencias jurídicas de las infracciones en esta materia: “La naturaleza híbrida del Proyecto (reglamento-instrumento de gestión), (...) y, fundamentalmente, la necesidad de disponer prontamente de la aprobación de un instrumento de tales características (...), han conducido, en su inicio, a un planteamiento erróneo en la tramitación, puesto que el Plan fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 22 de junio de 2001, a propuesta del titular de la Consejería, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, pese a que el órgano proponente estaba advertido tempranamente por el Servicio Jurídico de la Consejería consultante de los trámites a cumplimentar.

Consecuencia de lo anterior es que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, por Sentencia de 28 de diciembre de 2002, anula el citado Acuerdo de aprobación, por haber incurrido en un vicio de nulidad de pleno derecho; concretamente el advertido por el artículo 62.1, e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.” (*Dictamen 80/03*)

2.- FUENTES NORMATIVAS

5.- “Este aspecto del procedimiento de elaboración de los reglamentos por la Administración Regional requiere ser analizado tras la derogación de los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 por la precitada Ley del Gobierno, y la ausencia de una regulación autonómica sobre este procedimiento especial en la Ley del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En efecto, la potestad reglamentaria se ha venido ejercitando de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La Constitución Española de 1978 prevé en su artículo 105 la audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge

dentro de las bases del régimen jurídico y del procedimiento administrativo común de las disposiciones administrativas, los principios generales de legalidad, jerarquía, publicidad e inderogabilidad singular de los Reglamentos (artículos 51 y 52).

Las especialidades en el procedimiento de elaboración derivadas de su propia organización corresponde desarrollarlas a las distintas Administraciones, de acuerdo con los principios generales precitados y el trámite de audiencia previsto en el artículo 105.1 de la Constitución.

No obstante, la Ley 30/1992, no derogó los artículos 129 a 132, manteniendo su vigencia provisional hasta tanto la Administración General del Estado regulara este procedimiento.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, tampoco derogó el capítulo I del Título VI, con excepción del apartado 2 del artículo 130, si bien redujo esta regulación a rango reglamentario.

Finalmente, la ley de 27 de noviembre de 1997, del Gobierno, ha derogado para la Administración General del Estado los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo, regulando de forma separada la iniciativa legislativa del gobierno y el procedimiento de elaboración de los Reglamentos (artículos 22 y 24).

Por tanto, al no regular la normativa autonómica las especialidades del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, el aplicador del derecho ha acudido, para colmar la laguna en el ordenamiento autonómico, a las normas pertinentes dictadas por el Estado (arts 22 y 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno), en base a la cláusula de supletoriedad prevista en el artículo 149.3 de la Constitución que no comporta atribución competencial alguna (Sentencia del Tribunal Constitucional 118/96, de 27 de junio), reproducida en el artículo 15.4 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia...” (*Dictamen 13/98*)².

6.- “Es ésta una solución adoptada en la generalidad de los casos en que se ha solicitado dictamen de este órgano consultivo sobre proyectos de disposiciones y, sin perjuicio de señalar la viabilidad de la opción elegida, no puede obviarse el impacto en el Ordenamiento Regional de la desaparición del ámbito de la

2. Vid. en este sentido, Dictámenes 19/98, 60/99, 61/99 y 72/99. Sobre la normativa en vigor antes de la entrada en vigor de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, vid. Dictamen 44/99: “Por lo que hace al procedimiento seguido en la tramitación del Proyecto ahora analizado, ha de notarse que en los actos de impulso dictados se reconoce la necesaria aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), vigente en el momento de su inicio. Es correcta la invocación si tenemos en cuenta que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, derogadora de los artículos 129 a 132 LPA, entró en vigor posteriormente”.

Legislación Básica de un procedimiento homogéneo para elaborar disposiciones, lo que ha hecho surgir la idea de que la normativa procedimental autonómica colme esa insuficiencia.” (*Dictamen 8/98*)³.

II. INICIATIVA NORMATIVA

1.- INICIATIVA LEGISLATIVA

7.- “Es atribución de los Consejeros proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley relacionados con las materias de su competencia, conforme al artículo 48, b) de la Ley regional 1/1988, de 7 de enero, del Presidente del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia, en adelante Ley 1/88, en relación con el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía.

Para el ejercicio de tal iniciativa el ordenamiento regional sitúa los primeros pasos procedimentales en las Secretarías Generales de las Consejerías, en cuanto el artículo 50.2, h) de la citada Ley 1/88, les atribuye la función de “proponer las modificaciones y revisiones de textos legales que consideren oportunas”. (*Dictamen 34/00*).

8.- “La (...) consideración tiene su reflejo en el procedimiento de elaboración de este Anteproyecto, puesto que, aunque el borrador haya sido elaborado en el seno del Instituto —suponemos que previo encargo de los órganos facultados—, debe ser asumido y tramitado por la Consejería consultante, cumpliéndose sus trámites internos, como el informe de sus Servicios Jurídicos que no obra en el expediente, con independencia de los emitidos por el Departamento de Administración del Organismo autónomo”. (*Dictamen 42/02*).

9.- “La actuación de la Consejería de Cultura y Educación trae causa inmediata del encargo que el Consejo de Gobierno le hizo en su sesión del día 3 de octubre de 1997. Es cierto que la Asamblea Regional, en el debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno celebrado los días 11 y 12 de septiembre de 1997, adoptó una Resolución por la que, en su apartado 16, le instaba a la creación de la Universidad Politécnica de Cartagena en 1998, con la misma redacción que la del acuerdo del Consejo de Gobierno encargando posteriormente a la Consejería de Cultura el inicio de sus actuaciones. Pero esa Resolución ha de interpretarse en sus justos términos. Es decir, la Asamblea, en uso de la competencia de impulsar la acción del Gobierno que le reconoce el artículo 22 del Estatuto de Autonomía, y en el seno de uno de los procedimientos que permiten la fiscalización e impulso del

3. Esta reconocida insuficiencia ha sido resuelta por la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, artículos 46 a 54.

Gobierno (el regulado en el Capítulo II del Título VII de su Reglamento, artículos 131 a 134), solicitó, al Consejo de Gobierno que iniciase los trámites encaminados a la creación de la referida Universidad Politécnica.

Aun siendo evidente que, desde el plano político y a la luz de un sistema eminentemente parlamentario, las funciones de iniciativa e impulso político corresponden también al órgano de la representación popular y, por tanto, el órgano ejecutivo no puede, en buena lógica, desatender un pronunciamiento formal y expreso de la Asamblea, es lo cierto que el Consejo de Gobierno no queda ligado, en términos absolutos, a tal requerimiento. El Consejo no queda jurídicamente vinculado por la petición.

No debe confundirse esta “solicitud” con lo que se conoce como “iniciativa vinculada”, que se presenta en los casos en que una ley, no una Resolución, obliga al Gobierno a elaborar un determinado proyecto de ley. Incluso en esos casos la fuerza vinculante de la prescripción es débil, lo que hace que la doctrina aconseje que se evite al máximo acudir a esta fórmula ya que ni tan siquiera produce una reserva de iniciativa legislativa a favor del Consejo de Gobierno, pues la facultad de iniciativa legislativa no puede sustraerse por ley a los sujetos que la tienen atribuida por el Estatuto de Autonomía.

Como consecuencia de lo dicho se puede afirmar que el Consejo de Gobierno tenía ante sí una petición que, en sentido técnico jurídico, podía o no atender y, en el primer caso, podía hacerlo accediendo íntegramente a lo solicitado o sólo en parte. Prueba de ello es la redacción del certificado de la sesión celebrada el día 3 de octubre de 1997 en el que literalmente se dice que el Consejo de Gobierno “queda enterado” de las Resoluciones aprobadas por la Asamblea.

Siendo ésto así, es al Consejo de Gobierno al que debe reconocerse como autor de la orden de inicio del expediente y definidor del alcance que ha de tener. Es importante resaltar este aspecto porque sirve para diferenciar claramente el momento inicial de un procedimiento (el desarrollado en el seno de la Administración Regional) al que, cuando concluya, ha de seguir otro diferente (el que se desenvuelva en la Asamblea). Y es importante porque para comprobar si el procedimiento instruido responde a lo que de él se esperaba habrá de atenderse al acto de iniciación. Ahora bien, quien ha de efectuar esa comprobación última es aquel que ha de dictar el acto de terminación que, en este caso, es la aprobación o no del Anteproyecto con su conversión, en el primer supuesto, en Proyecto de ley. Esa aprobación compete al Consejo de Gobierno según lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley del Presidente. Será, pues, el Consejo el que decidirá sobre si lo instruido responde o no a lo encargado; y si es así, o si a pesar de haber ciertas diferencias lo considera asumible, lo aprobará, acordando asimismo su envío a la Asamblea, con lo que se iniciará el segundo procedimiento aludido, en el que, obvio es decirlo, el órgano de la representación juzgará la adecuación a su primer impulso y los términos en que ha de quedar, definitivamente, la regulación” (*Dictamen 19/98*).

2.- INICIATIVA REGLAMENTARIA⁴

Iniciativa Conjunta

10.- “Sólo debe señalarse que, por así exigirlo el artículo 21.1 LTPCE (*Ley 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales*), el Proyecto debe ser rubricado conjuntamente por el Consejero de Sanidad y Consumo y el de Economía y Hacienda, para ser propuesto de igual forma a la aprobación del Consejo de Gobierno. Aun cuando no consta la aprobación del Proyecto por el titular de Economía y Hacienda (y, por ende, del informe de su Secretario General), por razones de economía procedimental y ante la más que probable aprobación de éste, a la vista de los informes favorables de otros órganos de su departamento, se procederá a analizar el fondo del asunto, sin perjuicio de recordar que deben cumplimentarse los referidos trámites antes de ser sometido el Proyecto al Consejo de Gobierno” (*Dictamen 182/02*)⁵.

11.- “Se ha afirmado en el curso de la instrucción (Servicio Jurídico de la Consejería) que la elevación al Consejo de Gobierno de la propuesta normativa es una competencia conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de la de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, y también que es una competencia que corresponde sólo a la primera (Dirección de los Servicios Jurídicos). Partiendo de que la Ley 3/2000 atribuye la gestión del canon y el producto de su recaudación a la Entidad de Saneamiento y Depuración, adscrita a la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (arts. 15, 20 y 31), es coherente admitir que ésta goce de la capacidad precisa para promover el procedimiento de elaboración del reglamento, teniendo en cuenta, además, que el artículo 14.1 de la citada Ley 3/2000 indica que, en las materias por ella reguladas, la actuación de la Comunidad Autónoma se llevará a cabo a través de la Consejería que tenga atribuidas las competencias sobre saneamiento y depuración. Pero sentado ello, también debe admitirse abiertamente que, según el artículo 9,a) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de 2 de diciembre de 1999 (TRLH, en adelante), compete al Consejero de Economía y Hacienda proponer al Consejo de Gobierno las disposiciones que éste deba aprobar en el ámbito de materias hacendísticas, una de las cuales es la regulación de los impuestos propios, como el canon de saneamiento (arts. 22.1 Ley 3/2000 y 12 TRLH).

Pero, a mayor abundamiento, aludiendo a lo observado por la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre la necesidad de que emita informe la Dirección General de Tributos, tanto el Decreto 60/1996, de 2 de agosto, como el 33/2001, de 27 de abril, ambos de estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda,

4. Sobre la iniciativa reglamentaria de los organismos autónomos, vid. Dictámenes 235/02 y 202/03.

5. Vid. también Dictamen 213/02.

indican que compete a la citada Dirección General la propuesta normativa en materia de tributos propios (arts. 12.1,b) y 35.1,b), respectivamente).

De todo ello se infiere que también la Consejería de Economía y Hacienda debe hacer suya la iniciativa normativa promovida por la de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, y asumir su competencia para elevarla ambas, de manera conjunta, al Consejo de Gobierno” (*Dictamen 64/02*).

III. EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

1.- INICIACIÓN

1.1.- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma

12.- “Este Consejo Jurídico, coincidiendo con el parecer de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, echa en falta en el expediente la memoria o el informe sobre la necesidad y oportunidad de las posteriores modificaciones incorporadas (artículo 24.1,a y f), con la finalidad de conocer su adecuación a los fines que se persiguen. Esta ausencia ha sido paliada, aunque se trate de un cumplimiento meramente nominal, por el segundo informe de la titular de la Secretaría General de fecha 2 de noviembre de 2000. Dicho lo que antecede, se considera que estos trámites (memoria o informe sobre la necesidad u oportunidad) deben distinguirse del posterior informe del titular de la Secretaría General (artículo 24.2), sin que pueda conceptuarse como tal memoria una reproducción de las reformas que se introducen o una alusión genérica a que las modificaciones van a suponer una mejora en la regulación vigente.

Por tanto, el Consejo Jurídico considera conveniente insistir en la necesidad de que se cuiden al máximo los trámites de elaboración de las disposiciones de carácter general, haciendo especial hincapié en la memoria o informes previos que permitan constatar la existencia de los problemas y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, todo ello con objeto de asegurar el acierto y legalidad de la disposición de que se trate” (*Dictamen 17/01*).

13.- “En relación con la Memoria justificativa de su legalidad, oportunidad y necesidad, hay que poner de manifiesto que no se formuló propiamente al comienzo de la tramitación, como dispone el artículo 22.2 LG (*Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*), sino cuando ya se habían realizado la mayoría de los trabajos de redacción del texto. A este respecto, debe recordarse que dicha Memoria es sólo un informe justificativo de que el Anteproyecto a elaborar se encuentra, “prima facie”, dentro de las competencias de la Comunidad (sin perjuicio de los análisis que luego se harán al articulado) y a explicar los motivos por los que es

necesario y oportuno proceder a su elaboración, pero sin adjuntar en ese momento borrador alguno. En este sentido, la Memoria tiene el efecto de iniciar formalmente el procedimiento de elaboración normativa, en el que después se incluirán los antecedentes que se estime de interés y se procederá a realizar los trabajos directamente encaminados a la elaboración del texto.” (*Dictamen 51/01*)⁶.

14.- “Ello es aplicable tanto a la tramitación de Anteproyectos de ley (...) como de reglamentos...” (*Dictamen 70/01*).

15.- “Ha de advertirse que la memoria de necesidad y oportunidad debería ser el documento que justifique la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición, sin perjuicio del resultado final del mismo. Por ello, debe emitirse al comienzo de la tramitación y no una vez se ha perfilado el texto de la disposición, como ha sucedido en el presente caso” (*Dictamen 108/01*)⁷.

16.- “En supuestos de iniciativa normativa conjunta de dos o más Consejerías, los documentos justificativos deben emitirse por ambas, no por una sola de ellas” (*Dictamen 155/02*).

1.2.- Memoria Económica

1.2.1.- Obligatoriedad⁸

17.- “De acuerdo con lo establecido en la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1998, si el Decreto fuese a crear nuevas obligaciones económicas para la Hacienda Regional, y en él no se hubieren consignado los créditos precisos, al proyecto debía haberse acompañado una Memoria económica y el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas. No es el caso puesto que ya inicialmente en el Presupuesto del Organismo autónomo I.S.S.O.R.M., aprobado por la Asamblea, existen dotaciones para atender el tipo de prestaciones que se regulan, según consta en la Memoria de Legalidad; habría sido preferible que en el expediente se hubiera realizado un estudio sobre su repercusión económica que permitiera juzgar sobre su acierto, máxime si tenemos en cuenta que con ellas ha de hacerse frente no sólo a las que se concedan en el presente ejercicio sino a las que durante él se mantengan. No se considera aquí la dotación presupuestaria que, según la Memoria de Legalidad, parece exigir la concesión de ayudas para la realización de programas de inserción por la propia Administración Regional...” (*Dictamen 12/98*).

18.- “La inexistencia de una memoria económica justificativa del coste de esta modificación reglamentaria, exigida por el artículo 24,a) de la precitada Ley 50/1997, no aparece justificada en el expediente, pudiendo deberse tanto a que no suponga realmente un coste adicional o a una falta procedimental. En cualquier caso

6. En el mismo sentido, vid. Dictámenes 128/02, 245/02 y 70/03.

7. En el mismo sentido, vid. Dictámenes 160/02, 234/02 y 101/03.

8. Sobre este aspecto, vid. también Dictámenes 25/99, 1/00, 27/00, 66/00 y 84/01.

tal omisión ha de ser subsanada con el informe preceptivo en el sentido que proceda” (*Dictamen 11/99*).

19.- “Sigue sin unirse la Memoria económica, necesaria por exigirla, además de la LG, la Disposición Adicional de la propia LH (*Texto Refundido de la ley de Hacienda de la Región de Murcia*), no debiendo omitirse su formulación, salvo que, en casos como el presente, de la aprobación de la norma no nazcan nuevas obligaciones económicas para la Hacienda Pública Regional, lo que debería constar en el expediente” (*Dictamen 64/99*)⁹.

20.- “La Memoria Económica que se incorpora al expediente con posterioridad al referido informe jurídico indica de forma expresa que su preceptividad radica no sólo en el artículo 24.1,a LG, sino también en la Disposición Adicional del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (en adelante TRLH). Si se considera aplicable dicha Disposición Adicional, también debería haberse recabado el informe que preceptúa su último inciso, el de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, dado que resulta evidente el incremento de coste que supondrá la entrada en vigor de la nueva estructura orgánica y que la propia memoria cuantifica en 1.888.347,93 euros, bajo la significativa expresión “a financiar”. No obstante, si se atiende a la letra del precepto, lo cierto es que dicho informe no cabe calificarlo de preceptivo, dado que únicamente lo sería en el supuesto de proyectos normativos que pudieran generar nuevas obligaciones económicas no previstas inicialmente en “*los Presupuestos de la Administración Pública Regional y de sus organismos autónomos*”, no incluyendo por tanto los presupuestos de las empresas públicas regionales, que son objeto de tratamiento diferenciado respecto de los anteriores en los artículos 27.1 y 29.1 TRLH.

No siendo preceptivo el citado informe sí cabría calificarlo de muy conveniente, dada la inclusión de los presupuestos del Ente en los generales de la Comunidad Autónoma, considerando además la elevada cuantía del incremento del coste previsto y que el informe del Servicio Económico del Ente se refiere al primer borrador, en el que no se contemplaba la creación de las unidades administrativas de rango de Servicio o inferior. Por otra parte, la petición del informe al centro directivo presupuestario, haría la tramitación de este Proyecto de Decreto más análoga a la establecida para los Decretos de estructura de las diversas Consejerías,

9. Por su parte, el Dictamen 34/00 expresamente señala: “La Disposición Adicional del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLH), establece que todo proyecto de ley cuya aprobación pueda generar nuevas obligaciones económicas no previstas inicialmente en los Presupuestos de la Administración Pública Regional, o una disminución de los ingresos inicialmente previstos, deberá documentarse con “una memoria económica en la que se detallan las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación. La Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos emitirá informe preceptivo sobre estos proyectos”.

por el artículo 47.2 de la Ley 1/1988, que sí exige de forma preceptiva la emisión de informe por la Consejería de Hacienda” (*Dictamen 234/02*).

1.2.2.- Contenido

21.- “En cuanto a la Memoria del coste de la puesta en funcionamiento del nuevo órgano, entiende el Consejo Jurídico que habiéndose elaborado indicando que su aprobación no va a originar un mayor gasto, distinto y nuevo del contemplado en el vigente presupuesto, no significa que no vaya a tener coste alguno. El artículo 24 LG exige la memoria económica del coste, no la “del mayor coste” a que dará lugar. Entiende el Consejo Jurídico que estos documentos no debieran limitarse a pronunciamientos como el presente, siendo conveniente que se expliciten los costes estimados, con independencia de que originen o no mayores gastos de los que serían atendibles con los créditos ya consignados presupuestariamente” (*Dictamen 38/00*)¹⁰.

22.- “La memoria económica unida al expediente no cuantifica todos los costes a que la aplicación de las modificaciones darían lugar. Estima el Consejo Jurídico que un dato de esa naturaleza debe darse a conocer al Consejo de Gobierno y a la Asamblea, no sólo por ser uno de los elementos que sirven legalmente a una adecuada instrucción del Anteproyecto, sino porque es un factor relevante a la hora de planificar la política económica regional, factor que no puede considerarse secundario ni marginal a la vista de las pautas a que parecen apuntar los próximos escenarios presupuestarios (Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria)” (*Dictamen 84/01*)¹¹.

23.- “No consta en el expediente una memoria económica estimativa del coste que habrá de suponer la entrada en vigor de la futura norma (art. 24.1 LG), sin que pueda ser sustituida dicha memoria por una declaración acerca de la ausencia de incremento de coste, como la que efectúa el Director General de Centros, Ordenación e Inspección Educativa. El Consejo Jurídico es consciente de la dificultad que la elaboración de la memoria puede tener en proyectos normativos de la importancia y transcendencia del presente, pero son precisamente estas características las que hacen mucho más aconsejable la emisión del citado estudio económico, dado que su finalidad es ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art. 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 de la Constitución establece” (*Dictamen 160/02*)¹².

10. En el mismo sentido vid. Dictámenes 1/00, 49/00, 80/02, 128/02, 160/02, 215/02, 218/02, 26/03, 36/03, 101/03 y 245/03.

11. En el mismo sentido vid. *Dictamen 95/01*.

12. En el mismo sentido, vid. Dictámenes 215/02, 218/02, 235/02, 70/03, 101/03, 112/03, 164/03.

24.- “Al folio 37 del expediente obra un documento que, a pesar de su denominación (“memoria económica sobre el coste y financiación de la modificación propuesta en el Decreto de estructura orgánica del ISSORM”), no efectúa un estudio acerca del coste que conllevará la aplicación de la nueva estructura, sino que se limita a señalar que se crearán un determinado número de plazas, sin cuantificar el coste de cada una de esas unidades, ni el de las que se suprimen. Tampoco alcanza la Memoria a contemplar los puestos de trabajo que conllevará en el futuro la creación de aquéllas, obviando que la creación de unidades del rango de Servicio o Sección para atender necesidades cada vez mayores de gestión, como se acredita en la Memoria justificativa obrante a los folios 38 a 61, conllevará en la futura relación de puestos de trabajo del Instituto la creación de diversos puestos que se adscribirán a dichas unidades. Por tanto, la Memoria económica debería alcanzar, siquiera de forma meramente estimativa, a los futuros puestos de trabajo.

En definitiva, el documento señalado no reúne los requisitos de contenido necesarios para poder considerarlo como Memoria económica estimativa del coste que habrá de suponer la entrada en vigor de la futura norma que exige el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, aplicable en nuestra Comunidad en defecto de norma regional en la materia” (*Dictamen 235/02*).

25.- “Desde esta perspectiva, si bien el Proyecto en sí mismo no genera un coste de forma inmediata, lo cierto es que su aprobación sí tendrá una incidencia económica, para lo cual basta con analizar, a modo de ejemplo, el contenido del Título V del Anteproyecto, cuando prevé como medidas de fomento del voluntariado determinadas actuaciones que, en aplicación de la futura Ley, generarán bien un gasto (convocatoria de subvenciones) bien una disminución de los ingresos (medidas fiscales en beneficio de las entidades de voluntariado y bonificaciones o reducciones en la utilización de diversos servicios públicos). Por otra parte, debe destacarse que el informe del Jefe de Servicio de Gestión Económica y Contratación de la Consejería de Presidencia (folio 18) afirma la ausencia de gasto derivado de la entrada en vigor de la futura Ley “para el presente ejercicio”, efectuando así una limitación de su objeto no compatible con la finalidad del informe económico. Debe, pues, incorporarse una memoria económica expresiva del coste a que dará lugar la futura Ley” (*Dictamen 164/03*)¹³.

26.- “El Proyecto que nos ocupa es susceptible de generar dos tipos diferenciados de gasto: Uno, el que resulta necesario para adecuar las residencias de titularidad de la Comunidad Autónoma a las condiciones mínimas que se recogen en dicho Proyecto, y, otro, el que se producirá como consecuencia de la mayor carga administrativa que su entrada en vigor supondrá para unidades tales como el

13. Sobre este aspecto, vid. Dictámenes 6/02, 96/02, 196/02, 26/03, 112/03 y 149/03.

Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Región de Murcia, y el Servicio de Inspección de Servicios Sociales, lo que, indudablemente, generará un coste aunque éste pueda asumirse con las consignaciones recogidas en los vigentes presupuestos de la Comunidad Autónoma. Con relación al primero de ellos, aparece en el expediente un informe elaborado por el Jefe del Servicio Económico y de Contratación del ISSORM, en el que se valora el mayor coste que va a suponer la adaptación de las condiciones estructurales de los centros residenciales gestionados por dicho Organismo Autónomo; indicando expresamente que la financiación de los gastos que se originen se efectuará con cargo a nuevas dotaciones presupuestarias. Pues bien, en la medida en que dichas obligaciones económicas no se encuentren previstas inicialmente en los Presupuestos de la Administración Pública Regional o del Organismo Autónomo ISSORM, resultará preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Finanzas, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre), en relación con el artículo tercero del Decreto 71/2003, de 11 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Hacienda. En lo que respecta al coste que supondrá el incremento de recursos humanos y materiales que indefectiblemente llevará aparejada la aplicación de la norma que se pretende aprobar, se echa en falta una memoria económica de la unidad que corresponda de la Secretaría General de la Consejería consultante, en la que se lleve a cabo una evaluación económica de aquél aunque no lleve aparejado un mayor gasto” (*Dictamen 166/03*).

27- “Se ha incluido una memoria económica relativa a la estructura orgánica que se regula, en la que se identifican los créditos recogidos para el ejercicio 1998 como responsables de financiar los puestos de trabajo previstos. Esa información ha quedado obsoleta en el actual estado de elaboración del proyecto, ya que la entrada en vigor de la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1999, hace que las posibilidades de financiación sean distintas a la originaria. Esta circunstancia sobrevenida implica, por tanto, que la indicada memoria económica debe rehacerse con datos actuales antes de su elevación a Consejo de Gobierno” (*Dictamen 28/99*)¹⁴.

1.3.- Otros estudios y consultas¹⁵

28.- “La razón de ser de este cauce formal consultivo en la elaboración de disposiciones generales es clara: las sugerencias y aportaciones de los organismos consultados permiten realizar una actividad más reflexiva a la Administración. Son de resaltar aquellas aportaciones cualificadas atinentes a la prestación farmacéutica (...), si bien la valoración y conveniencia de las opciones plasmadas en el Proyecto,

14. En el mismo sentido, vid. Dictámenes 58/02, 82/02, 41/03 y 77/03.

15. En este apartado, vid. también Dictámenes 42/02, 64/02, 82/02, 96/02 y 26/03.

o ponderación de las alternativas sugeridas por los comparecientes, el grado de equilibrio que merezcan a la vista de los intereses en presencia, la adecuación, en fin, entre los problemas surgidos y las soluciones propuestas, compete a la Administración activa que ostenta la potestad reglamentaria (Dictamen del Consejo de Estado de 5 de junio de 1997). Lo anteriormente manifestado no empece a que (sin perjuicio de que la justificación técnica de este Proyecto haya que presumirla dada la condición del centro directivo proponente) la Administración recoja las oportunas justificaciones en la memoria o informe que acompaña a toda disposición (artículo 24.1, f) de la Ley 50/1997)” (*Dictamen 55/99*).

29.- “El artículo 24 LG exige que se recaben, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, los estudios y consultas que se estimen convenientes para garantizar la legalidad y acierto del texto. Verdad es que la apreciación de esa conveniencia corresponde hacerla al órgano encargado de la elaboración, pero ésta, como todas las competencias que corresponden a los órganos administrativos, ha de ejercerse ponderando la totalidad de los intereses implicados. De esta manera se expresa el apartado b) del número 1 del artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), al referirse a las relaciones entre las diversas Administraciones Públicas, siendo aplicable, con mayor razón, a las de los diversos órganos del mismo complejo organizativo” (*Dictamen 1/00*)¹⁶.

30.- “Se observa que no se ha dado traslado a las distintas Consejerías para su informe, limitándose a solicitar el de los tres Centros Directivos que, por razón de la especialidad de la materia regulada, indicaba el Servicio Jurídico de la Secretaría General” (*Dictamen 22/98*).

31.- “Ha de destacarse que en la fase de instrucción debía haberse solicitado el parecer de unos entes especialmente afectados por la disposición proyectada. Nos referimos a los Organismos autónomos a los que va a resultar de aplicación plena la regulación diseñada” (*Dictamen 33/98*)¹⁷.

32.- “La tercera cuestión de procedimiento que no merece pasar desapercibida es la intervención de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas para informar sobre el anteproyecto, acordada por el Consejo de Gobierno el 23 de julio de 1998. Sobre si se ha cumplido tal requisito que, es de reiterar, fue expresamente requerido por el Consejo de Gobierno, ha de concluirse forzosamente dando una respuesta negativa. Ni por su contenido (ceñido a lo entrecomillado en el Antecedente Cuarto de este Dictamen), ni por el órgano emisor (la Subdirección General de Vivienda) puede ese informe de 29 de septiembre dar por satisfecho el deseo de pronunciamiento expreso que el Consejo de Gobierno quiere. Una vez más

16. Vid. también Dictámenes 38/00 y 49/00.

17. Vid. también Dictámenes 12/98 y 17/00.

debe recordarse la normativa propia de aplicación, es decir, la Ley 1/1988, la cual en el artículo 50.2 a) atribuye a los Secretarios Generales de las Consejerías la facultad de representar a la Consejería por delegación del Consejero, a lo cual debiera darse cumplimiento” (*Dictamen 36/98*)¹⁸.

33.- “Al procedimiento de elaboración de los reglamentos que tienen una incidencia socioeconómica, deben incorporarse como antecedentes (artículo 24.1,f LG) aquellos estudios que permiten conocer los datos relativos a este sector y su problemática, para contrastar, en aras del principio de eficacia, la adecuación de las soluciones normativas con los objetivos que se pretenden tanto a nivel estatal como regional, y ello en relación con el mandato constitucional contenido en el artículo 47 de la CE sobre la vivienda, que tiene un marcado acento social” (*Dictamen 112/01*).

34.- “Aun considerando que el Anteproyecto sustancialmente ha seguido la tramitación establecida por la Ley del Gobierno, debería recabarse el informe de la Comisión Asesora del Plan Regional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, adscrita a la Consejería de Educación y Cultura, al tener entre sus funciones la emisión de informes sobre aspectos de investigación, desarrollo tecnológico y del conocimiento (art. 4.4,b del Decreto 24/1996, de 22 de mayo, por el que se establece el citado Plan y se crea la Comisión Asesora).

Asimismo debería haberse recabado informe de la Dirección General de Patrimonio, dado que además de regularse en determinados aspectos el régimen patrimonial del Instituto, en la Disposición Adicional Primera, apartado 2, se procede a adscribirle todos los bienes y derechos actualmente adscritos o afectos al Centro de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (CIDA) y al Centro de Recursos Marinos.

Igualmente, deberían incorporarse al expediente las observaciones formuladas por el Ministerio de Medio Ambiente que, habiendo sido recibidas por la Consejería proponente según se manifiesta en la Memoria de Secretaría, no se han acompañado al Anteproyecto de Ley” (*Dictamen 58/02*)¹⁹.

18. En el mismo sentido, vid. *Dictamen 28/99*.

19. Por su parte el *Dictamen 123/02*, advierte que “no se ha recabado el informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa que, aun no siendo preceptivo sí cabría calificarlo de oportuno o conveniente, dado que en la propia Exposición de Motivos del Proyecto se alude a la intención de que la clasificación contenida en la nueva norma resulte equiparable, en la medida de lo posible, con la actual regulación que sobre las opciones funcionariales contiene la normativa regional, en particular con lo establecido en el Decreto 32/1998. Todo ello, además, sin olvidar que el Proyecto de Decreto determina la entrada en vigor del Capítulo V LPE (*Ley del Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud*), sobre selección de personal estatutario, al tiempo que posibilita la realización de los procedimientos de integración previstos por la Disposición Adicional Primera de la misma Ley, con las evidentes repercusiones que la configuración de estas opciones y los subsiguientes procesos selectivos y de integración en ellas tendrán sobre las propias opciones funcionariales y sobre los actuales efectivos de las mismas.”

35.- “No consta en el expediente informe de la Secretaría de Acción Exterior, dependiente de la Consejería de Presidencia, a la que el Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece su estructura orgánica, atribuye la coordinación y supervisión de la aplicación del Derecho Comunitario en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (art. 27.5) y el seguimiento del control de la aplicación del mismo (art. 30.3, referido a la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea, adscrito a la citada Secretaría). Si bien el Proyecto supone un desarrollo directo de la Ley 17/1993, no debe olvidarse que su fundamento se encuentra en el principio de libre circulación de los trabajadores establecido por el artículo 39 TCE (*Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*) y supone la aplicación práctica de los criterios definidos por la Comisión y por el TJCE (*Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*), en la interpretación de dicho principio, correspondiendo a dichos órganos comunitarios el control último de su aplicación. Control que, de llevarse a cabo, se realizará tomando como base el Derecho Comunitario y con independencia de las disposiciones del Derecho interno estatal” (*Dictamen 218/02*).

36.- “Tampoco se aporta al expediente el informe de la Consejería de Hacienda a que se refiere el artículo 47.2 de la Ley 1/1988. La alusión a la materia de Hacienda determina el carácter presupuestario del citado informe, impidiendo que pueda entenderse cumplimentado dicho trámite con alguno de los informes (del Secretario General y del Servicio Jurídico) de la Consejería de Economía y Hacienda obrantes en el expediente. Este informe, en tanto que preceptivo y vinculante, al exigir la Ley que su sentido sea favorable, ostenta condición de esencial en el procedimiento de elaboración de las estructuras orgánicas, por lo que su omisión en el expediente impide continuar su tramitación. Consta efectivamente que se formuló la correspondiente solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, centro directivo competente en materia presupuestaria, de conformidad con el artículo 26 del Decreto 33/2001, de 27 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, pero no que aquella lo haya evacuado” (*Dictamen 235/02*).

37.- “El Consejo comparte la consideración de la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre el trámite de información evacuado en relación con el resto de Consejerías, que no resulta obligado cuando se trata de una norma que, como la que nos ocupa, regula una organización adscrita a la Consejería impulsora de la norma. Y si bien es cierto que esto último no desaconseja recabar el parecer de otros órganos directivos, en el supuesto que nos ocupa, rebasado en exceso el plazo legal para dictar la norma de constitución del Consejo, hubiese resultado recomendable prescindir de dicha consulta” (*Dictamen 41/03*).

1.4.- Informe de impacto por razón de género.

1.4.1.- *Obligatoriedad*

38.- “La reciente aprobación de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, que entró en vigor, de acuerdo con lo establecido en su

Disposición Final Única, el pasado 15 de octubre, ha modificado la redacción del artículo 24 LG, introduciendo un segundo párrafo al apartado 1.b) del siguiente tenor: “*En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*”. Esta nueva exigencia legal obliga a que se incorpore dicho informe al expediente antes de su elevación al Consejo de Gobierno” (*Dictamen 166/03*)²⁰.

39.- “La Dirección de los Servicios Jurídicos indica que el informe sobre impacto por razón de género que, a tenor de lo dispuesto en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, figura entre los requisitos de obligado cumplimiento en el trámite de elaboración de reglamentos, podría no resultar necesario en la norma que se dictamina al consistir ésta en un reglamento organizativo. No comparte el Consejo Jurídico esta apreciación, toda vez que afirmar que no es necesaria la emisión del informe equivale a desconocer el carácter preceptivo del que la LG lo dota, al establecer, sin excepción, la necesidad de que todo reglamento vaya acompañado de un informe sobre el impacto de género. Por otro lado, tampoco puede afirmarse con rotundidad que el reglamento objeto del presente dictamen constituya una norma autoorganizativa stricto sensu, ya que, si bien es cierto que regula un órgano que se integra en la Administración Pública, no participa en la estructura jerárquica de ésta, constituyendo, además, un instrumento a través del cual se hace efectivo el derecho de la sociedad civil a participar en las decisiones administrativas. De este modo debió entender la cuestión la Consejería proponente al incorporar al expediente un documento en el que se indica “que el Proyecto de Decreto por el que se crean y regulan los Consejos Sectoriales de Servicios Sociales, no provoca ningún impacto en función del sexo en las distintas medidas que se adoptan” (*Dictamen 81/04*).

1.4.2.- *Contenido*

40.- “La anterior manifestación sólo constituye una mera afirmación de ausencia de implicaciones sobre género, que resulta insuficiente en orden a cumplir la finalidad exigida por la LG de ilustrar al órgano que ha de aprobar la norma acerca de imprevistas o indeseadas consecuencias sexistas de medidas o decisiones que, en principio, no debían producirlas, evitando efectos negativos no intencionales que puedan favorecer situaciones de discriminación (Exposición de Motivos de la Ley 30/2003). Sin embargo, no puede obviarse la ausencia de protocolos que marquen los concretos extremos que han de guiar esa reflexión previa sobre la disposición proyectada, de modo que pueda concluirse sobre el impacto que su contenido pudiera tener desde una óptica de género; y ante esta carencia el Consejo Jurídico considera que, al menos desde una perspectiva formal, el requisito ha sido cumplimentado, aunque sugiere a la Consejería proponente que para futuras normas se lleva a cabo, y así se recoja en el informe, un análisis valorativo de las consecuencias que para la vida económica, social, civil, roles, etc., de las mujeres y de los hombres, puedan tener las disposiciones que se pretenden aprobar (Véase al

20. Vid. también Dictamen 167/03.

respecto el razonamiento del Consejo de Estado en la Memoria del año 2003)” (*Dictamen 81/04*)²¹.

1.5.- Informe del Servicio Jurídico de la Consejería correspondiente

41.- “El procedimiento seguido para su tramitación puede considerarse cumplido en sus trámites esenciales. Aun cuando falta el informe del Servicio Jurídico de la Consejería, ello es debido a la ausencia de tal órgano en razón del proceso de reorganización de la Administración Regional derivado del Decreto 16/99, de 13 de julio. Existe, en su lugar, una nota de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que, aun emitida con evidente urgencia, sirve a estos efectos formales” (*Dictamen 61/99*).

42.- “Los Consejeros ostentan las competencias de propuesta y presentación al Consejo de Gobierno de los Anteproyectos de Ley relacionados con las materias de su competencia (artículo 48,b de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia), correspondiendo a las Secretarías Generales la propuesta de modificación de textos legales que consideren oportunos (artículo 50.2,h). La anterior consideración tiene su reflejo en el procedimiento de elaboración de este Anteproyecto, puesto que, aunque el borrador haya sido elaborado en el seno de Instituto —suponemos que previo encargo de los órganos facultados—, debe ser asumido y tramitado por la Consejería consultante, cumpliéndose sus trámites internos, como el informe de sus Servicios Jurídicos que no obra en el expediente, con independencia de los emitidos por el Departamento de Administración del Organismo autónomo” (*Dictamen 42/02*).

2.- INSTRUCCIÓN

2.1.- Negociación

43.- “Como (...) cuestión relativa al procedimiento se quiere poner de manifiesto que se han incorporado al mismo los informes preceptivos establecidos por la normativa aplicable, pero no queda constancia en el expediente de que se haya realizado actividad alguna de instrucción para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, cuyo apartado k) exige que sea objeto de negociación con las organizaciones sindicales cualquier materia que afecte a las

21. Aunque este estudio se limita a sistematizar la doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia emitida entre los años 1998 y 2003, la importancia de este Dictamen acerca del contenido del nuevo informe sobre impacto de género, hace recomendable su inclusión.

condiciones de trabajo, sin que la materia aquí tratada sea excluida de tal trámite por el artículo 34 de la misma Ley”. (*Dictamen 23/98*)²².

2.2.- Audiencia a los interesados

2.2.1.- *Obligatoriedad*

44.- “Dado que el expediente demuestra la preocupación que ha suscitado su plena integridad, resulta destacable que la normativa referente a la reforma de la Ley 2/1995, de 15 de marzo, de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia, ha prescindido del trámite de audiencia a la Comisión de esa materia, creada por la citada Ley y regulada en el Decreto 27/1996, de 29 mayo, artículo 4.1, a), en la que están representadas las organizaciones empresariales y de consumidores del sector.

El requerimiento de la participación de los interesados tiene también dimensión legal, porque la Ley Regional 3/1995, de 21 de marzo, del Estatuto de Consumidores y Usuarios, desde la óptica de la protección de estos últimos, ha hecho también preceptiva su intervención. Estos trámites olvidados tienen una relevancia que la propia Constitución ha resaltado mediante la inclusión en su artículo 9.2 del deber de los poderes públicos de promover la participación de los ciudadanos en la vida pública, deber al que dan cumplimiento las normas que establecen ese derecho de audiencia, y que más específicamente reitera el artículo 105,a) CE.

Cierto es que, si finalmente se consigue la conversión del Anteproyecto en Ley comprendiendo estas regulaciones, se habrá logrado que la suprema representatividad de la Asamblea Regional convalide este defecto de tramitación, pero no por ello dejará de haberse producido un incumplimiento procedimental” (*Dictamen 72/99*).

45.- “Distinto es el caso de los informes preceptivos en el que el órgano encargado de la elaboración no cuenta con margen de discrecionalidad alguna a la hora de pedirlos. Han de solicitarse en tanto que la norma que lo imponga mantenga su vigencia. Éste es el caso del informe que debió emitir el Consejo Asesor Regional de Consumo, cuya norma reguladora continúa subsistente según la Disposición Transitoria Primera de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia. Esa norma es el Decreto 1/1995, de 20 de enero, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 2 a él corresponde conocer e informar sobre proyectos de disposiciones generales que afecten a consumidores y usuarios. Es indudable que la norma proyectada va a afectar de forma directa a los consumidores y usuarios, pues será a través de su representante en el CARC como podrán hacer oír su voz en las disposiciones que en el futuro se dicten para regular el comercio interior en el ámbito de la Región de

22. En el mismo sentido, vid. *Dictamen 24/98*.

Murcia, así como en el resto de materias a las que extenderá su actuación. Siendo así debe solicitarse el informe del Consejo Asesor Regional de Consumo antes de someter el Proyecto a la Consideración del Consejo Jurídico” (*Dictamen 1/00*)²³.

46.- “A pesar de la advertencia realizada en la memoria de legalidad elaborada por la propia Dirección General de Política Social y luego por el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, no consta haberse solicitado los preceptivos dictámenes de los Consejos Sectoriales de Servicios Sociales exigidos por el artículo 3,a) del Decreto 3/1993, de 29 de enero, que los requiere respecto a *“toda disposición de carácter general que tenga relación con el objeto del respectivo servicio social”*, siendo claro que el contenido del proyecto en cuestión incide en todos los servicios sociales para los que la LSS (Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia) (artículo 86.1) creó los Consejos Sectoriales (tercera edad, minusválidos, mujer, drogodependencias, minorías étnicas e infancia).

Hay que poner de manifiesto que el carácter general de la regulación proyectada no justifica que se recabe sólo el informe del Consejo Regional de Servicios Sociales creado por el artículo 85 LSS, ya que el citado Decreto 3/1993 no sólo no exime de consultar a dichos Consejos Sectoriales, sino que prevé expresamente tal posibilidad en su artículo 8, en el que dispone que *“en los procedimientos de elaboración normativa en que hayan de emitir informe previo, preceptivo y no vinculante, uno o más Consejos Sectoriales y el Consejo Regional de Servicios Sociales, el de éste será emitido con posterioridad y consideración de aquéllos”*. Por otra parte, tampoco cabría entender que, por incluir el Consejo Regional a representantes de los Consejos Sectoriales, puede prescindirse de sus informes, pues a aquél sólo asiste una limitada representación de los vocales de éstos, pudiendo no estar representado en dicho Consejo Regional algún sector incluido en el Consejo Sectorial correspondiente. E incluso en el supuesto de que sí lo estuviera, es claro que la presencia de dicho representante en tal Consejo (en especial, el de las entidades privadas prestadoras de servicios sociales), sería inferior a la que dicho sector pudiera tener en el correspondiente Consejo Sectorial. Así pues, no cabe prescindir de los informes de los Consejos Sectoriales de Servicios Sociales, cuyo parecer es independiente y previo al del Consejo Regional. Otra cuestión es que, por razones de operatividad, se puedan convocar a todos esos Consejos a una sesión conjunta y emitir un único informe, pues así lo permite el artículo 7 del Decreto 3/1993.

Por otra parte, teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 8 de dicho Decreto, tras el informe o informes de dichos Consejos Sectoriales habrá de recabarse nuevamente el informe del Consejo Regional, lo cual no será inútil, dados los

23. Sobre la obligatoriedad del informe del Consejo Asesor Regional del Agua, vid. *Dictamen 25/99*, de distintos Colegios Profesionales, *Dictamen 8/01*, de las Federaciones Deportivas de la Región de Murcia, *Dictamen 105/01* y del Consejo Asesor Regional de Formación Profesional, *Dictamen 112/03*.

cambios sufridos por el proyecto en relación con el borrador que se sometió en su día a su consideración” (*Dictamen 24/01*).

47.- “El procedimiento tramitado ha seguido lo establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno —aplicable supletoriamente en esta Comunidad Autónoma en defecto de normativa regional—, salvo en lo que se refiere al trámite de audiencia que resulta obligado al afectar el texto de la disposición a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, sin que tampoco conste acreditado en el expediente la concurrencia de razones de interés público que justifiquen la omisión de tal trámite, de acuerdo con lo preceptuado en el apartado c) del citado artículo” (*Dictamen 115/01*)²⁴.

2.2.2.- *Conveniencia*

48.- “Es conveniente reseñar que en aquellos casos, como el presente, en que no se identifican interesados a los que haya que dar audiencia, ya directamente, ya a través de organizaciones representativas de intereses corporativos, por no existir ninguna legalmente constituida, si la disposición es susceptible de afectar intereses de algún sector de la actividad social, debería adoptarse una interpretación amplia

24. En materia de obligatoriedad de la audiencia a los interesados, el Dictamen 145/02 indica que “una apreciación rigurosa de las normas procedimentales y de su finalidad evidencia ciertas irregularidades en la tramitación en lo que se refiere al trámite de audiencia. En efecto, el contenido del Proyecto afecta a dos colectivos bien diferenciados: por un lado, a los órganos de contratación de la Administración regional y de los Ayuntamientos adheridos al Convenio de colaboración suscrito entre la Consejería de Economía y Hacienda y la Federación de Municipios de la Región de Murcia, para la extensión de la eficacia del Registro de Contratistas de la Región de Murcia a las Corporaciones Locales (en adelante Convenio); y, por otro, a las personas físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, que, estando capacitadas para ello, deseen contratar con la Administración regional. Pues bien, la instrucción del expediente ha sido muy cuidadosa en lo que se refiere al citado trámite respecto del primer grupo de interesados y, sin embargo, respecto de los segundos, no se ha efectuado consulta a ninguna asociación representativa de los intereses de los licitadores como, por ejemplo, la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia. Constatada esta omisión procede ahora determinar si la misma sería susceptible de generar la nulidad de la norma que se pretende aprobar, ya que, en caso afirmativo, resultaría obligada la devolución del expediente a fin de que se completara dicho trámite. Pues bien, vista la intranscendencia de las variantes que el nuevo texto supone respecto de la normativa vigente, que prácticamente se concretan en la posibilidad de inscripción de licitadores extranjeros en el Registro y en la regulación del acceso de los ciudadanos a los datos contenidos en dicho Registro, unido al hecho de que ambas previsiones resultan de obligada incorporación a fin de que las normas reglamentarias se ajusten al contenido de las leyes a que se vinculan, en este caso, al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (que contempla la posibilidad de licitación por parte de empresas extranjeras) y a la Ley 30/1992, de 27 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que dispone en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros), este Órgano Consultivo considera que la omisión de la consulta a entidades representativas de los potenciales licitadores no ha conllevado en ningún caso su indefensión, al no constituir el texto una innovación restrictiva, sino todo lo contrario”.

de lo dispuesto en el número 1, letra c), del citado artículo (*se refiere al artículo 24 LG*), por entender aconsejable, cuando menos, el sometimiento del proyecto al trámite de información pública. De esta forma, la ausencia de participación en el procedimiento de ciudadanos o entidades corporativas directamente interesadas, unido a la naturaleza “externa” de la disposición, justifica que resulte procedente la apertura del indicado trámite, como única vía que quedaría para posibilitar la participación ciudadana en el proceso de elaboración.

No puede olvidarse que si se llegara a la conclusión de que fuera “aconsejable” dicho trámite (y ello es un concepto jurídico indeterminado que habrá de concretarse en cada caso), el artículo 24 citado establece imperativamente que la disposición “será sometida” a información pública. En el presente caso, no es irrazonable pensar que, aun no existiendo las indicadas agrupaciones corporativas, podría haber sido útil posibilitar la participación, vía información pública, de todos aquellos particulares que actualmente desarrollan actividades a las que se refiere el proyecto y que pudieran estar interesados en solicitar el reconocimiento de sus Centros como Escuelas de Animación y Educación en el tiempo libre.

Por ello, sin perjuicio de que en el presente caso no se estime imprescindible el referido trámite, el Consejo reitera que éste hubiera sido útil, y estima, con carácter general, que debe adoptarse una interpretación flexible y generosa sobre la conveniencia de someter el expediente a información pública en los casos en que no se otorgue audiencia directa a los ciudadanos o entidades corporativas, pues la disposición general pudiera afectar de alguna manera a un colectivo de personas con interés legítimo en formular alegaciones” (*Dictamen 7/99*)²⁵.

49.- “El informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia pone de manifiesto la conveniencia de que se hubiera consultado al sector inmobiliario, directamente afectado por la norma, a pesar de no considerarlo así el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, que lo estimó irrelevante social y económicamente al limitarse a disciplinar meros trámites procedimentales. Entiende el Consejo Jurídico que, ciertamente, su contenido primario no hacía necesaria la consulta, pero ello no significa que no hubiera sido conveniente contar con su parecer” (*Dictamen 43/01*).

50.- “Resulta llamativo que, a pesar de la amplia participación que se ha dado en la elaboración del Proyecto tanto a las organizaciones sindicales como a las Universidades públicas, aquélla no se haya canalizado a través del foro que se institucionalizó por Orden de 30 de julio de 2001, de la entonces Consejería de Educación y Universidades, por la que se crea la mesa consultiva para el personal docente e investigador de las Universidades públicas de la Región de Murcia. Su

25. Sobre la conveniencia de contar con el dictamen del Consejo Asesor Regional Agrario, vid. 155/02, y con el informe del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, vid. *Dictamen 29/03*

artículo segundo señala como objeto del referido órgano “el establecimiento de un foro de estudio, discusión y diálogo entre los sindicatos representativos en el ámbito personal docente e investigador de las Universidades públicas de la Región de Murcia y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como las Universidades de Murcia y Politécnica de Cartagena. El diálogo podrá extenderse a cuantos asuntos afecten al personal docente e investigador de las Universidades públicas de la Región de Murcia, siempre que, sobre los mismos, tengan competencia las instituciones representadas en la Mesa”. No obstante, dado el carácter meramente facultativo de la intervención de este órgano en el proceso de elaboración de la norma, su omisión en nada ha de afectar a la validez del Proyecto.” (*Dictamen 101/03*).

51.- “Procede considerar ajustado el procedimiento de elaboración de la norma al fijado por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (...). Ahora bien, aunque dicho precepto excluye las normas de carácter organizativo, como la que se somete a consulta, del preceptivo trámite de audiencia contemplado en su apartado 1, letra c), debe considerarse que por Ley 9/2002 se crea el Consejo Asesor de Empleo y Formación como órgano consultivo y de asesoramiento que permite la participación de las organizaciones empresariales y sindicales en la toma de decisiones en materia de empleo y formación para el empleo. Este órgano ostenta entre sus funciones la de “asesorar, informar y formular propuestas y recomendaciones” en relación con las actuaciones del Servicio Regional de Empleo y Formación (artículo 17, letra d, Ley 9/2002), por lo que quizá convendría someter el Proyecto de Decreto a dicho órgano, pues la determinación de la estructura del Servicio condicionará las futuras actuaciones del Organismo, incidiendo, por tanto, en la esfera de competencias del Consejo Asesor.” (*Dictamen 125/03*).

52.- “Si bien se ha otorgado audiencia a los órganos que han de ser oídos preceptivamente, como la Comisión de Juego y Apuestas de la Región de Murcia, en su calidad de órgano de estudio, asesoramiento y coordinación de las actividades relacionadas con el juego y apuestas, y al CESRM (*Consejo Económico y Social de la Región de Murcia*), en cuanto a la incidencia del Proyecto en materia socioeconómica y laboral, este Consejo pone de manifiesto la conveniencia de oír en este tipo de Proyectos, por razón de la materia y desde la finalidad de protección del usuario, al Consejo Asesor Regional de Consumo, cuya tarea es informar los Proyectos de disposiciones generales que afecten a los consumidores y usuarios, así como promover la coordinación y el desarrollo de actividades de defensa de consumidores y usuarios entre diversas Consejerías (artículo 2,2 y 4 del Decreto 1/1995, de 20 de enero). En todo caso, se ha respetado lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley regional 4/1996, de 14 de junio, sobre el Estatuto de Consumidores y Usuarios, que establece la preceptividad de la consulta a las organizaciones de consumidores y usuarios en los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, que afecten a los intereses que representan, y para la fijación de precios y tarifas sujetos a control de las Administraciones

Públicas, puesto que un representante de dichas Asociaciones de Usuarios y Consumidores forma parte tanto de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia como del CESRM, de acuerdo con la normativa que regula la composición de ambos órganos, los cuales sí han intervenido en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, por lo que no procede la retroacción del procedimiento para dar cumplimiento al citado trámite” (*Dictamen 149/03*).

2.2.3.- *Certificación de los acuerdos de los órganos consultivos*

53.- “La intervención de esta Comisión en los proyectos de disposiciones de carácter general viene prevista en el artículo 4.1, a) del Decreto 27/1996, de 29 de mayo, que regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión del Juego y Apuestas; no obstante, si bien figura el informe suscrito por el Secretario con el Visto Bueno del Presidente del Órgano, no reúne los requisitos de certificación de los acuerdos de los órganos colegiados de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo sucesivo Ley 30/1992 (no se consigna la sesión en que se adoptó, los asistentes etc.)” (*Dictamen 4/99*)²⁶.

2.3.- Informe de otras Administraciones Públicas

2.3.1.- *Fundamento normativo*

54.- “No se han recabado los pareceres de las Administraciones afectadas por el proyecto normativo, derecho de audiencia que deriva de una manera general del artículo 3.2 LPAC (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) cuando dice que las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación; también del artículo 4.1 de la misma LPAC, según el cual las Administraciones Públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y en consecuencia, deberán: a) respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias, y b), ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones” (*Dictamen 69/01*).

2.3.2.- *De la Administración del Estado*

55.- “En cuanto a la Administración del Estado, el Proyecto prevé, como vocal de la Comisión, un representante de dicha Administración, designado por el Delegado de Gobierno de la Comunidad (artículo 4.3, c), añadiendo que cuando el orden del día de la Comisión incluya la consideración de expedientes relativos a Planes de Ordenación del Litoral, será convocado a la misma un representante de la

26. En el mismo sentido, vid. Dictámenes 11/99, 73/00 y 149/03.

Demarcación de Costas del Estado en la Región de Murcia (artículo 5.2). El trámite de audiencia a esta Administración sería además necesario teniendo en cuenta que no consta en el expediente obrante en este Consejo sobre el Anteproyecto de LS (*Ley del Suelo de la Región de Murcia*) que se hubiera otorgado dicho trámite en la fase de elaboración de la LS; y se insertaría, como ha quedado dicho, en la previsión recogida por el artículo 4.5 LPAC, según la cual “en las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones” (*Dictamen 69/01*).

2.3.3.- *De las Corporaciones Locales*

56.- “Es de reseñar que no consta en el expediente que se haya dado audiencia a los Ayuntamientos. Si bien el citado artículo 24 sólo se refiere a los “ciudadanos”, no puede desconocerse que el artículo 55.c) de la vigente Ley de Bases de Régimen Local consagra como principio básico de las relaciones interadministrativas facilitar la información de las acciones que sean relevantes para el ejercicio de las competencias de las otras Administraciones, y ello es aplicable a nuestro caso en la medida en que los Ayuntamientos ostentan competencias en materia de defensa del consumidor, conforme a lo establecido en el artículo 25.2.g), de aquella norma, máxime cuando es conocida la gran importancia que tienen las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (las conocidas OMIC), por su cercanía a los consumidores y usuarios” (*Dictamen 49/98*)²⁷.

57.- “Es claro que el Anteproyecto de Ley que nos ocupa afecta al ámbito de competencias de las Administraciones Locales de la Región, ya sea en cuanto a la delimitación de sus competencias en relación con las autonómicas, ya como Administraciones que habrán de aplicar el ordenamiento emanado de la Administración Regional en esta materia. Por tanto, concurre el supuesto previsto en el artículo 3.1 a), de la Ley 9/94, de 30 de diciembre, del Consejo Regional de Cooperación Local, que establece que es función del mismo la emisión de informes sobre “los 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 competencias de la Administración Local”.

Dado que en el expediente remitido no consta que el presente Anteproyecto de Ley haya sido sometido al informe de dicho Consejo, se estima necesario que, con carácter previo a la emisión de nuestro informe (...) se proceda a recabar el mismo, por así imponerlo el artículo 2.4 de la Ley 2/97, tras lo cual deberán remitirse a este Consejo Jurídico las actuaciones practicadas para la emisión del Dictamen que proceda” (*Dictamen 29/99*)²⁸.

27. En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen 24/99.

28. Vid. también Dictámenes 27/02 y 39/02.

58.- “Advertida la ausencia del citado informe (*se refiere al informe del Consejo Regional de Cooperación Local*), éste deberá recabarse e incorporarse al expediente de forma previa a la aprobación del Proyecto de Decreto por el Consejo de Gobierno, no siendo sin embargo preciso retrotraer las actuaciones hasta el momento en que debió solicitarse, salvo que, como consecuencia del mismo, se produjera una variación sustancial en el Proyecto sometido a consulta” (*Dictamen 39/02*).

59.- “Hay que dejar constancia también de que las Corporaciones Locales han podido expresar su opinión a través de la Federación de Municipios, cauce éste no idóneo para cumplimentar el trámite de audiencia exigido por la citada Ley 9/1994” (*Dictamen 64/02*).

60.- “Consideración especial merece la observación formulada por otros órganos preinformantes sobre la necesidad de requerir informe de la Federación de Municipios y del Consejo Regional de Cooperación Local. No cabe duda que la consulta a los Ayuntamientos, destinatarios principales de la norma que se pretende aprobar, resulta obligada para garantizar la adecuación del contenido del Proyecto a su posterior ejecución, tal como se dispone en el apartado b) del artículo 24.1 LG, pero este trámite ha de entenderse cumplimentado con la consulta efectuada al Consejo Regional de Servicios Sociales y los Consejos Sectoriales, órganos consultivos que cuentan entre sus miembros con representantes de la Administración Local designados por la Federación de Municipios, y cuya consulta resulta preceptiva a tenor de lo dispuesto en sus normas reguladoras (artículo 3 del Decreto 37/1987, por el que se regula el Consejo Regional de Servicios Sociales, según redacción dada por el Decreto 33/1992, de 26 de marzo, y artículo 3 del Decreto 3/1993, de 29 de enero, de los Consejos Sectoriales de Servicios Sociales). Por tanto, la Federación de Municipios ya ha sido oída en el procedimiento, a través de sus representantes en los órganos consultivos anteriormente mencionados, resultando pues ociosa una nueva consulta. Por otro lado, en lo que respecta al sometimiento del Proyecto al Consejo Regional de Cooperación Local (al que corresponde, según el artículo 3.1,a) de la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se creó dicho órgano, la emisión de informes sobre “*los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afectan al ámbito de competencias de la Administración local*”, función que encuentra su razón de ser, tal como señala la Exposición de Motivos de la citada Ley 9/1994, en la necesidad de garantizar a las entidades locales el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses), la finalidad ha de entenderse alcanzada con la consulta a los Consejos de Servicios Sociales antes mencionados, en los que se encuentran representados, como decíamos anteriormente, los Ayuntamientos (normalmente por sus Concejales de Servicios Sociales, quienes poseen el más amplio conocimiento sobre las cuestiones objeto del Proyecto). A este respecto conviene recordar que el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general constituye una garantía tanto de los administrados como de la Administración, pero sin dejar de ser

un instrumento y no un fin en sí mismo, y a esta consideración meramente instrumental del procedimiento debe unirse, en aras de los principios de eficacia y eficiencia que han de presidir toda actuación administrativa, una obligada simplificación de los trámites, lo que permite afirmar que el objetivo a conseguir, esto es, la intervención de las entidades locales en la elaboración de una norma que va a afectar directamente al ejercicio de una de sus competencias, se ha alcanzado con la actividad desplegada por la Consejería proponente, sin que resulte necesario extender de modo exhaustivo consulta a todos aquellos órganos o asociaciones representativos de intereses municipales” (*Dictamen 128/02*)²⁹.

29. En un Dictamen posterior, también en materia de servicios sociales, el Consejo Jurídico se pronuncia de la siguiente manera: “Se aprecia en el caso particular que la norma proyectada afecta directamente a las competencias de las Corporaciones Locales, sin que pueda olvidarse tampoco que en el expediente sometido a consulta se ha advertido, por parte de la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe de 20 de junio de 2002, que es preceptivo el del Consejo Regional de Cooperación Local.

Además, el Consejo Económico y Social ha destacado la conveniencia de consultar a la Federación de Municipios de la Región de Murcia, al tratar el Proyecto sobre competencias que han de ser ejecutadas por los Municipios y porque, según se dice, existía ya un Acuerdo con dicha Federación en el que se afrontaba de otra manera la materia.

Todo confluye a atribuir relevancia a la consulta específica a las Corporaciones Locales, que ha sido eludida argumentando en el extracto de secretaría que no se sigue tal recomendación al entender que la finalidad pretendida -garantizar a las entidades locales el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses- ha de entenderse alcanzado con la consulta a los Consejos de Servicios Sociales (el general y el sectorial correspondiente), citando en apoyo de tal tesis el Dictamen del Consejo Jurídico 128/2002.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, como todo procedimiento, se ha establecido para ser cumplimentado, especialmente cuando un trámite concreto se recoge en una norma con rango de ley. Partiendo de ese axioma, el instructor del procedimiento no goza de la prerrogativa de elegir la práctica de unos trámites u otros, sino que su actividad es de carácter reglado.

La ausencia de un trámite en el procedimiento puede enjuiciarse en distintos momentos y desde perspectivas diferentes, resultando fundamental apreciar los términos literales del texto legal en que venga establecida su exigencia; la distinción fue, en parte, tratada en el Dictamen 1/2000, en el que, tomando como punto de partida el artículo 24 LG -exige que se recaben, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, los estudios y consultas que se estimen convenientes para garantizar la legalidad y acierto del texto-, se indicó que la apreciación de esa conveniencia corresponde hacerla al órgano encargado de la elaboración, pero ésta, como todas las competencias que corresponden a los órganos administrativos, ha de ejercerse ponderando la totalidad de los intereses implicados.

Añade el Dictamen citado que distinto es el caso de los informes preceptivos, en el que el órgano encargado de la elaboración no cuenta con margen de discrecionalidad alguna a la hora de pedirlos. Han de solicitarse en tanto que la norma que lo imponga mantenga su vigencia. Éste es el caso del informe que debe solicitarse al Consejo Regional de Cooperación Local; su norma reguladora, la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, establece en su artículo 3.1.a), que corresponde a dicho Consejo emitir informe sobre proyectos de reglamentos reguladores de los distintos sectores de la acción pública regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración local.

61.- “Consideración merece también la ausencia formal en el Anteproyecto de participación verificada a las Corporaciones Locales. El artículo 3 del Anteproyecto de Ley objeto de consulta establece que se aplicará, entre otros, a los Servicios Sociales que presten la Administración regional y las entidades locales. En concreto, y para lo que en este momento interesa, su Título III se refiere a las competencias y organización en esta materia, dedicando su artículo 25 a determinar las competencias de los Municipios, que se delimitan frente a las establecidas para la Administración regional (artículos 23 y 24). Junto a ello, el articulado del Anteproyecto incluye otros preceptos de relevante trascendencia para las competencias locales, como son los que se refieren a la planificación y coordinación (artículos 4, f), 20 y 21), a la participación social (artículo 31), a la financiación (Título VI) y a la inspección (Título VII). Por su parte, el artículo 25.2, k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), dispone que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, prestación que se convierte en obligatoria para los Municipios de población superior a 20.000 habitantes (artículo 26, c).

A la vista de lo anterior, es claro que el Anteproyecto de Ley examinado afecta al ámbito de competencias de las Administraciones Locales de la Región, ya sea en cuanto a la delimitación de sus competencias en relación con las autonómicas, ya como Administraciones que habrán de aplicar el ordenamiento emanado de la Administración regional en esta materia; por ello, estamos en presencia del supuesto regulado por el artículo 2.1 LBRL, siendo innegable el derecho de participación de las entidades locales de la Región.

Ante tales circunstancias, proseguir el procedimiento sin atender al dictado de una preceptiva legal sería como admitir que la infracción del ordenamiento es admisible o, al menos, que goza de cierto margen de tolerancia, conclusión inaceptable en el estado de gestión del Proyecto normativo, con independencia de que en un enjuiciamiento ex post pudiera la omisión valorarse con otras modulaciones.

Expuesto así el criterio al que el instructor debe atenerse en todo caso, la omisión de un trámite, decíamos, puede adquirir las mismas consecuencia jurídicas en casos iguales, sin embargo entonces, las circunstancias particulares de cada asunto pueden revelarse determinantes para extraer, o no, las mismas conclusiones. El caso tratado en el Dictamen 128/2002, citado por el expediente en apoyo de su actuación, era relativo a un Proyecto de Decreto de prestación de ayuda a domicilio, cuyo contenido es encuadrable con exclusividad en la materia servicios sociales; con tal antecedente, era perfectamente legítimo a los efectos de la audiencia el pronunciamiento de la autoridad municipal competente en la materia, realizado a través de los Consejos especializados. El Proyecto ahora sometido a consulta es para regular la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, cuestión que, indudablemente, pertenece a la materia servicios sociales, pero no sólo a ella. En efecto, los Ayuntamientos, a través de la normativa que se proyecta, ven afectadas sus competencias sobre ordenación del tráfico y circulación de vehículos en las vías urbanas, perspectiva desde la que no se pronuncian los Consejos de servicios sociales, destacando así la relevancia de ser oídos los Ayuntamientos sobre ello” (*Dictamen 205/02*).

Tal participación pudo practicarse a través del Consejo Regional de Cooperación Local creado por la Ley 9/94, de 30 de diciembre, cuyo artículo 3.1,a) establece que es función del mismo la emisión de informes sobre “los 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 competencias de la Administración Local”. Según la Exposición de Motivos de la Ley 9/1994, dicho Consejo se creó para procurar la “*intervención de los representantes de los entes locales de la región en todas aquellas decisiones e instrumentos de planificación o programación que les afecten, evitando que se elaboren sin su participación o con desconocimiento de algunas realidades difíciles de apreciar debidamente desde instancias superiores*” y, al mismo tiempo, para responder al precepto contenido en el artículo 3 de la Ley regional 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, según el cual la legislación de la Comunidad Autónoma garantizará a las entidades locales el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses.

En el expediente remitido no consta que el presente Anteproyecto de ley haya sido sometido al conocimiento individualizado de las Corporaciones ni al informe de dicho Consejo; sí consta que se ha efectuado consulta al Consejo Regional de Servicios Sociales, del que forman parte cinco vocales que representan a las Administraciones Locales, nombrados por la Federación de Municipios de la Región de Murcia (Decreto 37/1987, de 27 de mayo, por el que se establecen las normas reguladoras del Consejo Regional de Servicios Sociales, modificado por el Decreto 33/1992, de 26 de marzo). Quizás como consecuencia de dicha consulta el Ayuntamiento de Murcia (en informe no suscrito por autoridad municipal alguna) presentó unas extensas y razonadas alegaciones en las que tilda al Anteproyecto de antimunicipalista. Se hace necesario determinar, pues, como cuestión previa al fondo, si está correctamente conseguida la participación de los Ayuntamientos a los efectos que prevé el artículo 2.1 LBRL. La respuesta a tal interrogante es que se ha dado cumplimiento, aunque posiblemente incompleto, a la participación municipal” (*Dictamen 26/03*).

2.4.- Informes requeridos por normas sectoriales

2.4.1.- *Del Consejo Escolar*

62.- “Resulta significativo (...) el dictamen del Consejo Escolar cuando, no obstante felicitar por el sometimiento del texto a consulta abierta y por haber contado con una nutrida participación tanto a nivel de centros educativos como de comisiones curriculares de etapa o materia, se ve obligado a iniciar sus observaciones con la siguiente presunción: “*Se presupone que el currículo presentado se basa en el análisis de la situación y se adecua a las características propias de los alumnos de la Región de Murcia. Por lo que se deduce que se fundamenta en evaluaciones previas del entorno, rasgos, necesidades y carencias de nuestros alumnos*”. De tal observación cabe inferir que ni tan siquiera el Consejo Escolar ha tenido acceso a los antecedentes, estudios, informes, evaluaciones, etc.

utilizados para la elaboración del currículo, lo que resulta especialmente reprochable si se considera que dicho Consejo es el órgano superior de participación de los sectores sociales implicados en la programación general de la enseñanza de niveles no universitarios, y de consulta y asesoramiento respecto a los anteproyectos de leyes y reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el ámbito de ésta (art. 6, Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia). Con ello no sólo se hurta al citado órgano uno de los principales instrumentos para la formación de un juicio técnico fundamentado y preciso acerca del texto que se le somete, sino que además hace surgir la duda acerca de si el centro directivo promotor del Proyecto ha cumplido lo dispuesto por el artículo 24.1,f) LG, que establece la obligación de conservar en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas” (*Dictamen 160/02*).

2.4.2.- *Del Consejo Regional de la Función Pública*

63.- “Más trascendencia, si cabe, tiene la conducta seguida respecto del Consejo Regional de la Función Pública. El artículo 13 LF (*Ley de la Función Pública de la Región de Murcia*) lo define como el órgano superior colegiado de consulta, asesoramiento y participación del personal en la política de función pública, reconociéndole en el apartado b) de su número 2 competencia para informar las disposiciones generales sobre función pública cuando hayan de ser aprobadas por el Consejo de Gobierno, como es el caso. Su consideración de órgano superior en tales funciones reclama una intervención posterior a la de otro órgano que no ostente tal condición, dado que, según su sentido literal, “superior” es lo que está más alto y en lugar preeminente respecto de otro. La preeminencia que identifica la superioridad de un órgano sobre otro no se respeta si se somete a su consideración un asunto en el que el inferior todavía no se ha manifestado y, menos aún, si se recaba la misma después de haberlo hecho aquél. En el caso presente, a tenor del expediente remitido, los órganos inferiores no se habían pronunciado cuando el Consejo Regional de la Función Pública estudió el primer borrador. El riesgo que se asumía con este proceder era que el acto del superior quedase vacío de contenido si se modificaba sustancialmente el texto, con lo que no podría entenderse emitido el informe preceptivo exigido por la LF. No ha sido el caso, pues las modificaciones introducidas no suponen una alteración tan sustancial del primer borrador que hagan irreconocible el propósito que lo animaba. Ahora bien, el órgano instructor debe esmerarse para evitar que en el futuro pueda incurrir en el supuesto extremo al que aludimos” (*Dictamen 1/99*).

2.5.- Informe del Secretario General de la Consejería proponente.

64.- “Se ha seguido el procedimiento de elaboración de reglamentos prevenido en el art. 24.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; pero se ha omitido el preceptivo informe de la Secretaría General de la Consejería, cuya exigencia reclama, en todo caso, el párrafo 2 del mismo artículo” (*Dictamen 5/98*).

65.- “Reseñar que (...) el informe de la Secretaría General Técnica referido en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, es en nuestra Administración, el de la Secretaría General, lo que así deberá ser subsanado” (*Dictamen 8/98*).

66.- “Si se compara el expediente remitido con el procedimiento diseñado por el artículo 22 de la Ley del Gobierno puede concluirse que, en su tramitación, se han cumplido sus requisitos mínimos, salvo en lo que se refiere a la emisión del informe de la Secretaría General Técnica exigido por el párrafo segundo de su número 2, pues no se considera tal el emitido por el Servicio Jurídico (que tampoco ha sido asumido expresamente por el Secretario), al tratarse de una competencia atribuida a su titular por aplicación del artículo 50.2.h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero. Por exigencia de lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico, la falta de este informe no queda subsanada por la circunstancia de haberse emitido por el Secretario General el “Extracto de secretaría”, comprensivo del procedimiento de elaboración. Esta omisión no obsta para que se proceda a analizar el presente Anteproyecto. Sin embargo, habrá de sanarse el señalado vicio procedimental” (*Dictamen 19/98*)³⁰.

67.- “Deberá incorporarse al expediente puesto que su omisión puede acarrear la nulidad de pleno derecho de la disposición, a tenor de lo declarado por la Sala de Revisión del Tribunal Supremo, en su sentencia de 19 de mayo de 1988, cuyos razonamientos son aplicables al caso que nos ocupa, aun cuando en ella se hacía referencia a la normativa reguladora de la elaboración de disposiciones de carácter general contenida en la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958” (*Dictamen 14/99*).

68.- “No consta informe del Secretario General de la Consejería de Presidencia, exigible a tenor de lo que establece el artículo 50.2,h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero. Aunque el proyecto es promovido por la Consejería de Economía y Hacienda, la competencia para su elevación a Consejo de Gobierno debe considerarse compartida por las dos Consejerías citadas, debido a que concurren en el proyecto los aspectos propios del desarrollo normativo previsto por la Ley 8/1996, que competen a la de Economía y Hacienda, y los relativos a la estructura organizativa del Organismo Autónomo, que corresponden a la de Presidencia, tanto por así disponerlo la Ley 1/1988 (art. 47.2), como por el efecto modificativo del Decreto 60/1996, de 2 de agosto, que estableció la estructura orgánica de la de Economía y Hacienda” (*Dictamen 28/99*)³¹.

69.- “En la medida en que dicho informe ha de recaer sobre el “Proyecto” de reglamento y éste sólo existe cuando ha sido aprobado como tal por el Consejero

30. Vid, en el mismo sentido, Dictámenes 12/98, 13/98, 22/98, 27/98, 33/98, 7/99, 10/99, 14/99, 22/99, 44/99, 53/01, 61/01, 69/01 y 112/01.

31. Vid. también Dictamen 155/02.

competente, dicho informe ha de emitirse después de su aprobación y antes de ser remitido al Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente. Conforme a esto, lo procedente ahora sería devolver el expediente para que se proceda a evacuar dicho informe. No obstante, la urgencia en la aprobación de la disposición (que se deduce de lo establecido en el artículo 10.2 y 3 del Proyecto) y el carácter no esencial del trámite, cuya omisión no se considera con la suficiente relevancia para viciar de nulidad la futura disposición, aconsejan continuar el procedimiento en este concreto caso” (*Dictamen 90/01*)³².

70.- “No consta que se haya emitido el informe de la Secretaría General que exige el artículo 24.2 LG, a pesar de que dicha omisión ya fue puesta de manifiesto por la Dirección de los Servicios Jurídicos. Como este Órgano Consultivo ha tenido ocasión de reiterar en numerosos dictámenes, el informe del Servicio Jurídico dependiente de la referida Secretaría General no puede sustituir al de su titular. A tal efecto, en la Memoria de 1998 del Consejo Jurídico ya se señalaba que *“la razón de ello estriba en la armonización de la LG con el artículo 50.2, h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, que atribuye a dichos Secretarios la facultad, y la carga, de proponer los anteproyectos de disposiciones surgidos de la iniciativa de su Consejería, revistiendo así de relevancia externa tal propuesta. Por ello, no puede este informe confundirse con el que, en virtud de las normas organizativas de las Consejerías, procede que emitan los Servicios Jurídicos de las mismas, ya que éstos tienen relevancia interna”* (*Dictamen 36/03*).

71.- “Respecto del cumplimiento del artículo 24.2 LG, el informe favorable del Secretario General de la Consejería debía haberse emitido al final de la tramitación realizada y no al principio, circunstancia que aquí adquiere especial relevancia al haber variado las Secretarías Generales competentes, la de la Consejería de Turismo y Cultura al inicio, y la de la Consejería de Presidencia al final, si bien ello no tiene efecto invalidante alguno” (*Dictamen 41/03*).

2.6.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma

72.- “Este Consejo Jurídico coincide con el órgano preinformante (Servicios Jurídicos de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Consumo) en el carácter no preceptivo del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, ya que el artículo 23 del Decreto regional 59/1996, de 2 de agosto, sobre estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, sólo establece esta exigencia para los proyectos de disposiciones generales que competen al Consejo de Gobierno (apartado 4, g)” (*Dictamen 55/99*).

32. En el mismo sentido, *Dictamen 60/03*.

IV. INSTRUCCIÓN FINAL: DICTÁMENES DE ÓRGANOS CONSULTIVOS

1.- DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

73.- “No se ha considerado necesario por el órgano proponente la solicitud de Dictamen al Consejo Económico y Social sobre este proyecto de Decreto que introduce puntuales modificaciones a los Reglamentos vigentes; no figuran las razones por las cuales no se ha considerado preceptivo este trámite, debiendo motivarse este extremo en el expediente, fundamentalmente teniendo en cuenta lo señalado en el Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de fecha 10 de diciembre de 1998, en cuanto que sí fueron dictaminados por este Órgano los dos Decretos cuya modificación se insta” (*Dictamen 4/99*).

74.- “En el presente supuesto se motiva dicha no necesidad en el expediente (Informe de la Dirección General de Tributos de 15 de mayo de 2000); sin embargo, la misma dista de ser convincente en la justificación que contiene (el carácter específico y concreto de las modificaciones que pretende establecer; el carácter organizatorio parcial en el ámbito de juego de la Región; la falta de repercusión genérica en la economía regional, sino limitada a un sector, que se concreta en los futuros jugadores y en los gestores de bingo), si se tiene en cuenta que la normativa reguladora de dicho Órgano Consultivo no matiza su intervención en función del carácter específico o no de las modificaciones introducidas o si afecta a uno o a varios sectores, sino si se trata de un proyecto de disposición general en materia económica o social (artículo 5,ª de la Ley 3/1993, de 16 de julio) de suerte, que conduce a considerar también dentro de su ámbito de intervención aquellas disposiciones que pueden producir dichos efectos en mayor o menor medida. Dicho lo que antecede para que sea tenido en cuenta por la Consejería consultante en futuras reformas, la razón que motiva en el presente supuesto la no devolución del expediente para que sea completado con el citado Dictamen, radica en que sí ha sido sometido a informe del órgano específico consultivo regional en materia de estudio, asesoramiento y coordinación de las actividades relacionadas con el juego (Comisión del Juego y Apuestas), donde están representados tanto el sector empresarial como los trabajadores del sector y los usuarios y consumidores, representación que viene a coincidir parcialmente con la del CES” (*Dictamen 73/00*).

75.- “El Proyecto debió haber sido sometido al Dictamen del Consejo Económico y Social, pues tiene innegable trascendencia para la economía murciana, por lo que sería conveniente someterlo a dicho Órgano Consultivo; no obstante lo cual, y sin perjuicio de que se nos volviera a remitir el Proyecto si se introdujeran modificaciones relevantes, se procede a entrar en el fondo del asunto” (*Dictamen 34/02*)³³.

33. En sentido similar, vid. Dictámenes 65/00 y 160/02.

76.- “La aludida composición formal del procedimiento, siendo necesaria, no es, sin embargo, suficiente, porque se ha de procurar la finalidad última del mismo, que es servir de medio para alcanzar una decisión final lo más acertada y oportuna posible, y, para ello, los trámites deben evacuarse con todo su sentido material, de modo que el órgano que haya de emitir su dictamen pueda pronunciarse sobre cuantas cuestiones de las a él sometidas se encuentren en su ámbito competencial, observación que procede destacar respecto a lo manifestado por el Consejo Económico y Social sobre la imposibilidad de valorar el impacto socioeconómico del canon debido a la ausencia de información. La Ley 3/1993, de 16 de julio, reguladora del citado Consejo, lo configura como órgano consultivo y de participación en materia económica y social, debiendo ser consultado preceptivamente, entre otros supuestos, en los proyectos de decretos de ámbito económico y social (art. 5, a). En el caso de la propuesta reglamentaria sometida a nuestro Dictamen, se advierte que la consulta elevada en su día al Consejo Económico y Social no le ha permitido ejercer la función legalmente asignada, puesto que no ha podido valorar, en el ámbito de familias y empresas, el alcance de la implantación del canon. Tal es como afirmar que el procedimiento carece de una parte muy sustancial de la opinión de los agentes económicos y sociales cuya participación se canaliza a través del citado Consejo (art. 2.2 Ley 3/1993), lo que constituye una irregularidad procedimental que se debiera subsanar” (*Dictamen 64/02*).

77.- “En relación con la participación en la elaboración del Proyecto, se considera que, dadas las indudables repercusiones sociales de su contenido, en tanto que supone la determinación de las líneas fundamentales del sistema educativo regional, habría sido aconsejable recabar el dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia” (*Dictamen 160/02*).

78.- “En lo que concierne a la preceptividad o no del dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, el artículo 5, a) de su Ley 3/1993, de 16 de julio, de creación, establece que tal preceptividad operará, entre otros supuestos, en el de proyectos de decreto “en materia económica, social y laboral”. Dada la amplitud de la expresión, se impone una interpretación de la misma en cuya virtud se considere preceptivo el dictamen cuando la incidencia económica, social o laboral del proyecto sea particularmente relevante, pues de lo contrario la inmensa mayoría de los mismos deberían someterse a dicho dictamen, lo que no responde a la finalidad de la Ley 3/1993; debe, pues, analizarse el contenido del texto de que en cada caso se trate” (*Dictamen 68/03*).

2.- DICTAMEN DEL CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

79.- “El dictamen a emitir por el Consejo Jurídico ha de poner de manifiesto la adecuación del texto que se le remite al conjunto del Ordenamiento jurídico. Es decir, se trata de una acción que se inscribe en el marco del control de legalidad. Prueba de ello es la redacción del primer párrafo de la Exposición de Motivos de su

Ley de creación en la que, con literalidad, se afirma: “El Consejo Jurídico, que mediante la presente Ley se institucionaliza, responde a la necesidad de sujetar las decisiones y proyectos de la Administración a un estricto control de legalidad”. Ya en su parte dispositiva el artículo 2.1 confirma ese propósito cuando indica que en el ejercicio de su función consultiva velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y el resto del ordenamiento jurídico, fundando en ellos su dictamen. De lo anterior ha de deducirse que, al margen de otro tipo de consideraciones que podrían realizarse, la labor del Consejo Jurídico es la de constatar la adecuación de los actos de la Administración Regional a la normativa vigente, máxime si, como en este caso, lo que examina es un anteproyecto de ley que, cuando culmine su tramitación y se convierta en proyecto de ley, será objeto de consideración por el órgano que tiene atribuida la potestad legislativa en la Región” (*Dictamen 19/98*).

80.- “El expediente sometido a consulta versa sobre un proyecto de Orden del titular de la Consejería de Sanidad por la que se regulan los Botiquines Farmacéuticos en la Región de Murcia, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 3/1997, de 28 de mayo, de Ordenación Farmacéutica de la Región de Murcia (en adelante Ley 3/1997), 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” (*Dictamen 55/99*).

81.- “El presente Dictamen se ha solicitado con carácter preceptivo al amparo del artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, de creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ). Con arreglo al citado precepto el Consejo Jurídico ha de ser consultado en relación a los “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” y, como se verá más adelante, en el caso que nos ocupa el Proyecto de Decreto afecta a las dos vías de desarrollo expresadas: de un lado, de la ley regional y, de otro, de la legislación básica estatal” (*Dictamen 41/00*).

82.- “El artículo 46 del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 22 de abril, establece los requisitos que habrán de reunir las consultas que se le formulen. En su apartado 2, c), exige, para que el expediente se considere completo, que conste en él la copia autorizada del texto definitivo de la propuesta del acto, o proyecto de disposición de carácter general, que constituya su objeto. Pues bien, aunque en el índice se consigna que en el folio 82 del expediente se halla el texto definitivo del Proyecto, en el documento no consta la circunstancia de ser ésa la copia autorizada del texto definitivo, recogido en la propuesta -que también falta- del titular de la Consejería al Consejo de Gobierno, si bien cabe entenderla formulada, al ser el propio Consejero de Ciencia, Tecnología, Industria y Comercio quien recaba el Dictamen.

Cuando el 5 de julio de 2002 se solicita el Dictamen del Consejo Jurídico, no se incluye en el expediente el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que resultaba preceptivo de conformidad con el artículo 22,4, letra f) del Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia. Dicha omisión se debe a que en el momento de recabarse el Dictamen todavía no se había vertido el referido informe, fechado el 29 de julio y solicitado el 3 de julio de 2002, de forma casi coetánea a la consulta al Consejo. Dicho proceder no resulta admisible, desde el momento en que la naturaleza del Consejo Jurídico como superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma (artículo 1.1 LCJ) requiere que su intervención sea posterior a la de cualquier otro órgano consultivo, de tal forma que la preeminencia que identifica la superioridad de un órgano sobre otro no se respeta si se somete a su consideración un asunto en el que el otro aún no se ha pronunciado. Precisamente por ello, la actuación del Consejo Jurídico debe producirse cuando ha finalizado la instrucción del correspondiente procedimiento, la cual tiene su plasmación en el expediente, que, completo, ha de acompañarse junto al Proyecto objeto de consulta, según establece el artículo 46.2 RCJ. El mismo precepto precisa que el expediente se entenderá que está completo cuando conste el cumplimiento de los trámites preceptivos exigibles al procedimiento objeto de consulta, preceptividad que, como ya ha quedado expuesto, concurría en el aludido informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

No obstante el defecto ha quedado subsanado tras la segunda remisión del expediente, donde ya sí se contiene el informe inicialmente omitido” (*Dictamen 36/03*)³⁴.

(Fecha de cierre: diciembre 2004)

34. Vid., en el mismo sentido Dictamen 70/03.

Respecto de este procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se ha pronunciado también acerca de los siguientes aspectos:

- **Tramitación de Decretos Legislativos:** vid. Dictámenes 53/99 y 66/00.

- **Leyes de creación de Colegios Profesionales:** Vid. Dictámenes 13/01 y 4/02.

- **Tramitación de urgencia:** vid. Dictámenes 19/98, 72/99, 41/00, 53/01 y 26/03.

- **Ausencia de Memoria Justificativa:** vid. Dictámenes 11/99, 34/01, 112/01, 58/02, 19/03, 36/03 y 41/03.

- **Formación del expediente:** vid. Dictámenes, 22/98, 23/98, 24/98, 25/98, 33/98, 9/99, 14/99, 44/99, 61/99, 65/00, 51/01, 96/01, 39/02, 64/02, 96/02, 123/02, 128/02, 145/02, 160/02, 215/02, 218/02, 234/02, 26/03, 29/03, 36/03, 48/03.