BERMEJO LOPEZ-MATENCIO, MARIA DOLORES 05/05/2020 09:14:46
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b640ab83-8e54-a3ce-ab3d-0050569b6280

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Proyecto de Decreto-Ley de medidas urgentes por el que se modifican la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia y Decreto número 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido.

Por el Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, se solita informe jurídico sobre el asunto de referencia, respecto de las normas arriba mencionadas. Se acompaña propuesta del borrador arriba referenciado.

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.1ª) del Decreto 26/2011, de 25 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Agua.

NORMATIVA APLICABLE

- Ley Orgánica 4/1992, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (art.30.3).
- Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (art.46.6).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art.127.3, 129, 130 y 131 del Título VI).
- Ley 50/97, de 27 de noviembre, del Gobierno (art.26.11, aplicable supletoriamente).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, constituyen el título habilitante inicial para el uso del Decreto-Ley por parte del poder ejecutivo. Así lo establecen tanto la Constitución y nuestro Estatuto de Autonomía en su artículo 30.3, siendo ya muy extensa la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en adelante TC, sobradamente conocida , pero entre la que necesariamente ha de citarse la más moderna, como la dictada por el TC recurso 2208-2019 contra el Real Decreto Ley 7/2019 de 1 de marzo de medidas urgentes en materia de viviendas y alquiler, además de otras que han ido perfilando la corrección constitucional de este instrumento excepcional, entre las que también pueden citarse la STC 6/83 de 4 de febrero, F 5, la 11/2002 de 17 de enero, F 4, la STC 137 2003 de 4 de julio y la 189/2005 de 7 de julio, F 3, todas ellas profundamente citadas, por cierto, en los Preámbulos de las medidas adoptadas en virtud de este instrumento, tanto por la Administración del Estado, como por los Gobiernos Autonómicos recientes perfilando, este instrumento constitucionalmente lícito como aquel destinado a subvenir a una situación concreta dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere

de una acción normativa en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentarias de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del gobierno" (apartado VI RDL 6/2020 de 10 de marzo, por ejemplo, por citar, uno de los últimos aprobados). Y desde este punto de vista, la de la concurrencia exigida de las circunstancias citadas por el artículo 86 de la Constitución y por el artículo 30.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, a juicio de este Servicio Jurídico, conviene detenerse en la exigencia habitualmente citada de las "razones difíciles de prever" que, a menos a juicio de este Servicio Jurídico condensan buena parte de todo el razonamiento habitualmente esgrimido para el uso de este instrumento excepcional. En el caso presente, tanto las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad como su corolario lógico que, a poco que se reflexione, es la dificultad de preverlas, conviene hacer un pequeño excurso histórico sobre la clase de problema al que se enfrenta la humanidad en el momento presente, antes de hacer referencia a la urgente necesidad de hacerle frente, también por el Derecho, por sus consecuencias económicas y sociales.

En el sentido anterior, en realidad la civilización ha perdido la memoria de los fenómenos pandémicos de difusión mundial, en parte porque la última gran pandemia, la mal llamada gripe española, hace algo más un siglo que terminó de forma tan repentina como había llegado y en parte porque las pandemias más recientes se han fijado y establecido en regiones muy concretas del mundo, SARS (China), MERS (Oriente medio), ZIKA (Brasil), Ébola (RD Congo). Aunque la mayor parte de la gente lo desconozca las pandemias han acompañado a la humanidad desde tiempos remotísimos y ya se reflejan, sin ir más lejos, en el Levítico 13: 45-46 en el que se llega a prohibir en el capítulo 11, versículo 19 "comer murciélagos", animal este que ahora se considera vector de la mayoría de las zoonosis en la actualidad, estando la salud pública ampliamente tratada en el Antiguo Testamento, y donde aparece la palabra cuarentena por primera vez. La salud pública, por otra parte (De Legibus III) ya inspiró a Cicerón en su famoso aforismo "salus pública suprema lex est" cuyo eco llegó en su día, en plena gripe española al Proyecto de Ley sobre Profilaxis Pública de enfermedades infecciosas, así como al Real Decreto de 10 de enero de prevención de enfermedades infecciosas de 1919, y, mucho después, el famoso Decreto de Epizootias (Decreto de 4 de febrero de 1955). Lo que quiero decir, es que toda la legislación histórica de prevención infecciosa y profiláctica lo que demuestra es que las pandemias son prácticamente imprevisibles, porque las normas dictadas nacen en respuesta a los graves amenazas acaecidas, olvidándose la importancia de la salud pública en largos períodos en que la humanidad no se ve amenazada. Tal era la excepcionalidad jurídica que las pandemias originaban que ya el Código Civil por la reforma por la Ley de 24 de abril de 1958, se suprimía la intervención del fedatario público en el otorgamiento del testamento.

Lo anterior no tiene otro objetivo que demostrar que está fuera de todo orden de previsibilidad, por prudente que se sea, una situación como la actual, porque la dificultad de prever estas circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad se revela científicamente inalcanzable. Bien es verdad y también ha de anotarse, que si bien ni la virología ni la epidemiología no saben cuándo se van a producir los famosos y

BERMEJO LOPEZ-MATENCIO, MARIA DOLORES 05/05/2020 09:14:46
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b640bb83-8e54-a3ce-ab3d-0050569b6280

temidos saltos zoonóticos, en el futuro, dada la expansión de la urbanización en buena parte de Asia, la tala indiscriminada de bosques y el cada mayor contacto entre el hombre y los animales, que constituyen reservorios peligrosos, es segura la proliferación de pandemias, sin poder precisarse el momento en que se producirán a lo largo del siglo XXI, pues como ha señalado un notable historiador Kyle Harper, las pandemias están probablemente presentes como factor coadyuvante en hechos históricos tan relevantes como la caída del Imperio Romano de Occidente y de Oriente ya que en el primero fue fatídica la llamada peste Antonina, (Yersinia pestis, que era y es una bacteria y no un virus, cuyo ADN permanece inalterado en reservorios de ratas aún en Madagascar hoy en día y es exactamente el mismo que devastó Londres o Florencia a mediados del siglo XIV, es decir hace 700 años) ya descrita por Galeno y en el segundo la llamada peste Justiniana, que devastó el Imperio, y de la que logró salvarse el propio Justiniano, llegando a decir el citado historiador que la "la caída del Imperio Romano fue más cosa de gérmenes que de germanos".

Pero, a diferencia de la antigua legislación, en nuestros días existe una estrecha relación entre la economía y el tejido productivo y las normas jurídicas, consecuencia, de una parte, de la propia estructura económica en la que nada menos que 50% de la economía española pertenece al sector público, como sobre todo a la incontenida e incontenible intervención administrativa, en los diversos sectores desde el urbanismo, o las normas reguladoras de infraestructuras tales como puertos, vivienda, etc. lo que fundamenta, desde un claro punto de vista lógico, que la acción ejecutiva adapte la citada legislación a las necesidades creadas por situaciones excepcionales, según su propio juicio político. Desde este punto de vista las modificaciones previstas contienen la "conexión de sentido" a la que tantas veces se ha referido el Tribunal Constitucional.

PRIMERA.

El Decreto-Ley de medidas urgentes remitido introduce medidas de modificación legislativas que dentro de la perspectiva constitucional de juicio político del gobierno, y que solo a él, corresponde apreciar, como tantas se ha señalado por el propio TC, 61/2018 de 7 de junio FJ 4, 142/2014 de 11 de septiembre FJ3, suponiendo el propio Decreto-Ley y las medidas que lo constituyen una ordenación de prioridades políticas de actuación, tal y como recogen la Sentencia del propio TC de 30 de enero de 2019, sin que casi no resulte necesario decir que el Decreto Ley respeta los límites formales y estatutarios fijados por el artículo 30.3 y los propios del artículo 86 de la Constitución, concurriendo también las notas de excepcionalidad gravedad y relevancia que hacen necesaria la acción normativa en el plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria, bien sea por el procedimiento ordinario o de urgencia, de acuerdo con el criterio expresado en las Sentencia del TC 68/2007, FJ 10 y 137/2011, FJ 7). Conviene finalizar en este punto diciendo que el presupuesto habilitante que hemos señalado, puede ser apreciado por el Gobierno con un "razonable margen de discrecionalidad", que puede ser controlado tanto por vía parlamentaria como por el TC, habiendo señalado este último que el control externo del Decreto-Ley "debe verificar pero no sustituir el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno" (STC 61 /2018 FJ 4 b, o 142/2014 de 11 de septiembre, FJ 3).

BERMEJO LOPEZ-MATENCIO, MARIA DOLORES 05/05/2020 09:14:46
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b640db83-8e54-a3ce-ab3d-0050569b6280

BERMEJO LOPEZ-MATENCIO, MARIA DOLORES 05/05/2020 09:14:46
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b640ab83-8e54-a3ce-ab3d-0050569b6280

A este último propósito, de la excepcionalidad y gravedad solo hace falta apuntar que el Fondo Monetario Mundial acaba de anunciar una contracción de la economía española del 8% y un desempleo del 20% para finales del año 2020, produciéndose niveles de desempleo en Estados Unidos de 17 millones de personas, en tan solo dos semanas, desde la declaración de la congelación de la economía, términos casi iguales a los propios de la Gran Depresión de 1929 que llevó la creación de los bancos centrales, sin ir más lejos. En definitiva, como ha dicho el Tribunal Constitucional se ha "venido admitiendo este recurso constitucionalmente lícito para todas aquellas situaciones calificadas como coyunturas económicas problemáticas…." (STC 31 / 2011 de 17 de marzo, FJ 4, 137/2011 de 14 de septiembre, FJ 6 y 100/2012 de 8 de mayo, FJ 8) y ésta sin duda lo es. Y en este sentido, este Servicio Jurídico cree que si bien han sido numerosas las críticas doctrinales al uso del Decreto-Ley, no puede olvidarse que en muchas de ellas cuando se han esgrimido razones económicas, el propio Tribunal Constitucional ha defendido el uso del Decreto Ley como un instrumento constitucionalmente lícito, si se usa en los primeros momentos de esta crisis que se pretende enfrentar, STC 68/2007. Lo que resulta improcedente, lógicamente, es hacer uso del Decreto-Ley cuando una crisis económica dura 10 años, pues esta se ha hecho permanente en el tiempo y ya no cabe hablar de circunstancias imprevisibles. No puede imaginarse, pues, por lo expuesto, una situación de mayor imprevisibilidad y gravedad que la presente.

SEGUNDA.

Expuesto el presupuesto habilitante, debe ahora resaltarse ahora, con arreglo a una larga jurisprudencia y criterio doctrinal, el del carácter provisional de las medidas legislativas contenidas en el Decreto-Ley, en el sentido de que quedan pendiente la intervención de la Asamblea en este caso, bien para su convalidación o para su derogación en el plazo de 30 días desde su promulgación (art.30.3 EARM), ya que como ya expuso la lejana pero importante STC 29/1982 nuestra Constitución ha adoptado una "solución flexible y matizada…como un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la sociedad actual, siempre que su utilización se haga bajo ciertas cautelas".

TERCERA.

Mediante este Decreto-Ley se modifica la Ley regional 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada, en el marco de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental y directivas europeas, teniendo en cuenta la jurisprudencia y los distintos documentos y estudios emitidos por las instituciones se han desarrollado las modificaciones que se integran en el Decreto-Ley.

Respecto a las modificaciones que se realizan en el Decreto número 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido, se justifican para evitar duplicidades en la acción administrativa que ralentizarían los procedimientos, en aras al principio de simplificación administrativa.

CUARTA.

Por lo que hace referencia a los aspectos formales, el Proyecto de Decreto-Ley contiene la correspondiente MAIN, junto con Informe de oportunidad del Director General de Medio Ambiente, cumpliendo con todas las exigencias que tanto por vía directa o indirecta se contienen en la Ley 6/2004, de 28 de diciembre en su artículo 46.6, Ley 39/2015 de 1de octubre en su artículo 127, así como Ley 50/97,de 27 de noviembre en su art. 26.11 aplicable supletoriamente en este supuesto, debiendo remitirse a la Asamblea Regional de Murcia y al Boletín Oficial de la Región de Murcia para su publicación.

CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto-Ley sometido a informe se compone de dos capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. Cada capítulo modifica a una ley, se compone de un artículo que a su vez se divide en diferentes puntos. El capítulo I modifica a la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el capítulo II modifica el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Con dicho contenido se pretende dar cumplimiento a lo expuesto en el Preámbulo del proyecto y el mismo respeta los límites formales y estatutarios fijados por el artículo 30.3 y los propios del artículo 86 de la Constitución, concurriendo también las notas de excepcionalidad gravedad y relevancia que hacen necesaria la acción normativa en el plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria, bien sea por el procedimiento ordinario o de urgencia, de acuerdo con el criterio expresado en las Sentencia del TC 68/2007, FJ 10 y 137/2011, FJ 7).

Entre las medidas de naturaleza legislativa, se contiene en el Decreto-Ley una nueva regulación para tratar de ganar eficiencia en los procedimientos de evaluación y autorizaciones ambientales en la planificación administrativa, en la ordenación de usos del territorio y en la utilización de recursos naturales, garantizando a través de estos que, cuando dichas actividades puedan producir efectos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana, se tienen en cuenta los principios de acción preventiva y cautelar, mediante la prevención, corrección y compensación de los impactos en el medio ambiente, teniendo en consideración a su vez el cambio climático. Siempre desde el principio constitucional del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como del deber de conservarlo y la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Que analizado el texto y la tramitación seguida en el expediente por las unidades administrativas, se informa favorablemente la continuidad del expediente dado que a juicio de este Servicio Jurídico se contienen en la norma proyectada los presupuestos formales constitucional y estatutariamente habilitantes para su ejercicio, de acuerdo con todo lo expuesto.

No obstante VI acordará.

BERMEJO LOPEZ-MATENCIO, MARIA DOLORES 05/05/2020 09:14:46
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b640db83-8e54-a3ce-ab3d-0050569b6280

LA JEFA DEL SERVICIO JURIDICO
(*Documento firmado electrónicamente la margen*)
Mª Dolores Bermejo López-Matencio

BERMEJO LOPEZ-MATENCIO, MARIA DOLORES 05/05/2020 09:14:46
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificardocumentos e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) CARM-b640ab83-8e54-a3ce-ab3d-0050569b6280