



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 23 de noviembre de 2001 -registro de entrada- la entonces Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio) recabó el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia, estableciendo su composición en desarrollo de las previsiones de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 1/2001), que lo configura como un órgano regional de carácter participativo y deliberante para lograr la concertación social.

SEGUNDO.- Figuran en el expediente remitido, entre otros, los siguientes antecedentes:

- El primer borrador del Proyecto de Decreto (Doc. nº. 1).
- Un informe sobre la necesidad y oportunidad del Proyecto del Subdirector de Urbanismo y Ordenación del Territorio, de 27 de julio de 2001 (Doc. nº. 2).
- Un informe sobre las repercusiones económicas de su aplicación, de 30 de julio de 2001 (Doc. nº. 3).
- El informe del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, de 4 de septiembre de 2001 (Doc. nº. 5).
- El trámite de audiencia otorgado el 31 de julio de 2001 a las Consejerías que en aquel momento integraban la Administración regional; a la Delegación de Gobierno en la Región de Murcia; al Presidente de la Federación de Municipios de la Región; a los Colegios Profesionales de Arquitectos, de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de Ingenieros Industriales y de Telecomunicaciones, de Abogados y de Economistas; a la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales; al Presidente del Consejo de Cámaras de Comercio y a los Sindicatos UGT y CCOO.

También han comparecido en el procedimiento, a iniciativa propia, los Colegios Oficiales de Biólogos y de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas y la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Región de Murcia, solicitando un representante en la composición de dicho Órgano consultivo, por las razones que se explicitan en los folios 58, 59 y Documento nº. 17 del expediente, respectivamente.

TERCERO.- Asimismo, consta el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 5 de noviembre de 2001, informando favorablemente el Proyecto con una serie de observaciones, entre ellas la falta de informe del titular de la Secretaría, siendo completado este trámite con posterioridad (Doc. 20) señalando que "una vez introducidas en el texto las modificaciones sugeridas por la Dirección de los Servicios Jurídicos y por otras instituciones consultadas se informa favorablemente el Proyecto", cuyo texto (Doc. nº. 21) es el sometido a Dictamen del Consejo Jurídico.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El expediente sometido a consulta versa sobre un Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia, en desarrollo del artículo 13 y Disposición Adicional Cuarta de la Ley regional 1/2001, por lo que compete al Consejo Jurídico emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

El procedimiento de elaboración del presente Proyecto se ha basado en lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), destacándose la amplia participación conseguida, si bien han de realizarse dos observaciones en relación con el cumplimiento de determinados trámites previstos en la normativa regional:

1ª.- No figura el informe del Consejo Regional de Cooperación Local al que el artículo 3 de la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, atribuye la función de informar los proyectos de reglamentos que afecten al ámbito de las competencias de la Administración local y, aunque el Proyecto tenga un carácter meramente organizativo, sin embargo tiene relevancia externa por las funciones que le encomienda la Ley regional, en cuanto al procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, a los que habrán de adaptarse los instrumentos de planeamiento urbanístico de ámbito municipal (artículo 19 Ley 1/2001). No obstante esta omisión ha quedado paliada, en parte, por la petición de informe a la Federación de Municipios de la Región de Murcia y la presentación de alegaciones por parte de algunos Ayuntamientos, provocando el incremento de su participación (ahora tres representantes) en dicho Consejo Social.

2ª. Por la finalidad del Consejo Social de Política Territorial (concertación social en materia de política territorial), se echa en falta en el expediente el Dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, atendiendo a las funciones que le atribuye la Ley 3/1993, de 16 de julio, sobre proyectos de Decreto en materia social (artículo 5,a). Tal carácter debió de intuirse inicialmente cuando se contempló en el primer borrador un representante del CES, previsión que debió de suprimirse, posiblemente, tras la alegación presentada por la Unión Sindical de Comisiones Obreras, que incidía en la innecesariedad de un representante de citado Consejo Económico y Social, en cuanto que el mismo había de intervenir preceptivamente en los asuntos que tengan incidencia socioeconómica, predicable del Proyecto sometido a consulta en su vertiente social.

TERCERA.- Los órganos consultivos de la Ley 1/2001. El Consejo Social de Política Territorial: su naturaleza.

El artículo 11 de la Ley 1/2001 establece que las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio serán ejercidas por los siguientes órganos:

- a) El Consejo de Gobierno.
- b) El Consejero competente en ordenación del territorio y urbanismo.
- c) El Director General competente en las mismas materias.
- d) La Comisión de Coordinación de Política Territorial.
- e) El Consejo Social de Política Territorial.

El Decreto regional 59/2001, de 27 de julio, reguló la composición y funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, por lo que queda pendiente la ejecución de las previsiones legales en relación con el Consejo Social de Política Territorial, tarea que acomete el presente Proyecto de Decreto.

Frente a la nota predominante de órgano de coordinación interadministrativa que caracteriza a la Comisión de Coordinación conforme al artículo 12.1 de la Ley 1/2001 y que se plasma en su composición (representantes de las Consejerías, de la Federación de Municipios y de la

Administración del Estado), el Consejo Social de Política Territorial es caracterizado por la Ley como "órgano regional de carácter participativo y deliberante para lograr la concertación social" (artículo 13.1) y en su composición se establece que deberá asegurarse la participación de agentes sociales y económicos, Colegios Profesionales y expertos de relevante prestigio en la materia (artículo 13.3), características también recogidas en la Exposición de Motivos de la Ley (Apartado 7, segundo, párrafo *in fine*). La distinta naturaleza de ambos Órganos consultivos se plasma en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio en los que interviene el Consejo Social de Política Territorial, puesto que en dichos procedimientos (aunque en otra fase) también interviene la Comisión de Coordinación y en atención a las características de cada uno: el primero, respondiendo a la finalidad de lograr la concertación social con la participación; y el segundo, al objetivo de asegurar la coordinación interadministrativa entre las distintas Administraciones con competencias en la materia.

Pues bien, contrastando la previsión legal de participación con la propuesta por el Proyecto (artículo 3) se observa que, con independencia de la representación de los Ayuntamientos -a los que, si bien no cita expresamente la Ley regional, se considera acertada su incorporación-, han quedado representados los Colegios Profesionales (en número de 8), las organizaciones empresariales y sindicales de la Región de Murcia (conjuntamente en número de tres) y las Cámaras Oficiales de Comercio de la Región de Murcia (se dice un representante por cada una, sin concretarlas); sin embargo, es escasa la participación social (asociaciones de vecinos, Universidades, etc.) como han puesto de manifiesto algunas alegaciones (Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente y UGT) y el propio presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Región de Murcia, que ha comparecido en el procedimiento solicitando un representante en este Consejo dada su finalidad, la representación vecinal que ostenta y las tareas que realiza la asociación en ciudades, barrios y pedanías conforme a sus Estatutos: "colaborar con las Administraciones en orden a la solución de los problemas tales como la especulación del suelo".

Parece adecuado, por tanto, que para un más completo desarrollo de las previsiones legales, debería incrementarse la participación social en los términos expuestos.

CUARTA.- La incidencia de la nueva reorganización administrativa regional en dicho Órgano Consultivo.

El Proyecto de Decreto ha sido elaborado partiendo de la concepción de la Ley 1/2001, que atribuye las competencias de ordenación del territorio y urbanismo a una misma Consejería (por ejemplo, los artículos 11 y 12 de la Ley); de ahí que el artículo 1 del Proyecto de Decreto ("naturaleza") recoja que dicho Órgano queda adscrito a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y que tenga como finalidad la concertación social en materia de ordenación del territorio, urbanismo y costas. Igualmente se refleja en cuanto a la Presidencia del Órgano (artículo 3 del Proyecto), cuando se establece que corresponde al Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.

Sin embargo, tras la reorganización administrativa operada en el seno de la Administración regional a través del Decreto regional 1/2002, de 15 de enero, se ha suprimido la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (que ostentaba las competencias en ordenación del territorio y urbanismo), solicitante del Dictamen, creándose las Consejerías de Turismo y Ordenación del Territorio, por un lado, y de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, por otro, separándose departamentalmente ambas materias, y asignando la ordenación del territorio a la primera de ellas y el urbanismo a la segunda, conforme a los Decretos 11/2002 y 10/2002, ambos de 18 de enero, con las consiguientes repercusiones:

1) En cuanto a la Consejería a la que se adscribe el citado Consejo Social, ha de ser modificado el Proyecto en el sentido de sustituirla por la Consejería que actualmente ostenta

las competencias en materia de ordenación del territorio, ya que el Consejo Social se encuadraría en esta competencia (aún contando con las dificultades que supone desmembrar dos materias ligadas por la Ley regional). Debe tenerse en cuenta la finalidad que le encomienda la Ley 1/2001 (artículo 13.2) que son los planes, estudios, directrices y otros en materia de política territorial, y que luego desarrolla en su articulado (véanse los artículos 22.4, 23.2 y 29.2).

2) En cuanto a sus funciones, de adscribirse a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio ha de suprimirse entre sus tareas (artículo 1 del Proyecto) la concertación social en materia de urbanismo, puesto que dicha competencia corresponde a otra Consejería. Por otra parte, no está prevista en la Ley 1/2001 la tarea de concertación en el campo del urbanismo, puesto que dicho Consejo, conforme a la Ley regional, no interviene en los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos, sino solamente en los instrumentos de ordenación del territorio.

3) La Consejería que ostenta las competencias en materia de urbanismo ha de tener representación en este Consejo Social, dado que se trata de competencias que se encuentran íntimamente trabadas.

En consecuencia, por las razones expuestas, el Proyecto de Decreto ha de adecuarse a la reorganización administrativa resultante del Decreto regional 1/2002, recomendando a este respecto la coordinación entre las dos Consejerías afectadas.

QUINTA.- Observaciones sobre el contenido del Proyecto de Decreto.

- Exposición de Motivos.

En el primer párrafo se ha omitido la palabra "tramitación" en la reproducción que se efectúa del artículo 9.2 de la Ley 1/2001, relativa a la participación de los ciudadanos y entidades representativas de intereses que resulten afectados.

Respecto al párrafo tercero ha de corregirse la reseña del precepto del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia que sustenta las competencias que se ejercitan (es el artículo 10.Uno.2). Además, en lugar de la expresión "de acuerdo con lo establecido en dicho precepto del Estatuto", debería sustituirse por "en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo..." .

- Artículo 2. Funciones.

El artículo 13.2 de la Ley 1/2001 enumera de forma genérica las funciones de este Órgano, de manera que "conocerá de los estudios, programas, planes, directrices y, en general, las líneas de actuación que establezcan las administraciones públicas en materia de política territorial...". Tal regulación, sin concretar los instrumentos de ordenación como en el caso de la Comisión de Coordinación (artículo 12), motivó que el Consejo Jurídico efectuara una observación al entonces Anteproyecto de la Ley del Suelo (Dictamen nº. 45/00).

Veamos algunas funciones que el Proyecto asigna al Consejo Social de Política Territorial y que convendrían que fueran enumeradas en distintos apartados:

1. Expresan los dos primeros apartados que compete al Consejo Social de Política Territorial informar y ser oído en la elaboración y aprobación de los proyectos de Directrices de Ordenación Territorial y Planes de Ordenación Territorial así como en la revisión y modificación de los mismos, una vez aprobados.

Efectivamente, el artículo 22.4 de la Ley 1/2001 prescribe que, una vez elaborado el proyecto definitivo de Directrices y antes de su elevación al Consejo de Gobierno, ha de ser oído el Consejo Social, trámite de audiencia que puede ser plasmado en el sentido de informar, como detalla el Proyecto. E igualmente respecto a los planes de ordenación territorial, de acuerdo con el artículo 29.2 de la Ley 1/2001.

Pero a esta redacción se han de formular dos observaciones:

a) Salvo que el propósito de la Consejería sea también que dicho Órgano informe en la fase de elaboración (que corresponde a la Consejería en la que radican las competencias objeto de regulación), puede inducir a confusión la utilización de los términos elaboración y aprobación, pues se trata de estadios distintos, y de acuerdo con la Ley regional la audiencia a este Órgano está prevista en el procedimiento de aprobación de dichos instrumentos.

b) Respecto a la revisión y modificación de estos mismos instrumentos (Directrices y Planes de Ordenación Territorial) se dice que el Consejo Social será oído una vez aprobados; sin embargo, la Ley 1/2001 (artículos 23.2 y 30.2) sólo refiere esta solución para el supuesto de modificaciones que traten de cambiar algún aspecto no sustancial, debiendo de ajustarse en los demás supuestos a los mismos trámites señalados para su aprobación.

Por tanto, dichos apartados han de ser modificados en el sentido de recoger que sólo procede oír al Consejo Social, una vez aprobado el instrumento, cuando se trate de modificaciones que cambien algún aspecto no sustancial, correspondiendo en las restantes modificaciones y revisiones de dichos instrumentos oír al Consejo Social de Política Territorial antes de su aprobación.

2. Recoge el apartado 3 de este artículo que al Consejo le compete conocer los estudios y programas y, en general, las líneas de actuación que establezcan las Administraciones Públicas en materia de política territorial.

La expresión "programas" podría ser completada con la denominación que la Ley 1/2001 otorga a este instrumento "Programa de Actuación Territorial", que es otro de los instrumentos de ordenación del territorio (artículo 31 y ss.). De no preverse así quedaría indeterminada la intervención de este Órgano en el procedimiento de aprobación de este instrumento, puesto que el artículo 35 de la Ley sólo prevé el informe de la Comisión de Coordinación. Por otra parte no se concreta la fase en la que se produce "el conocimiento" de estos instrumentos. Se echa en falta la mención expresa a que este Órgano conozca los Planes de Ordenación del Litoral (el artículo 13.2 habla de planes) cuando son instrumentos de ordenación del territorio, según el artículo 17 de la Ley regional (aunque el apartado Diez de la Exposición de Motivos se refiere a ellos como planes especiales, reducto de textos anteriores), y el Proyecto de Decreto otorga al Consejo Social de Política Territorial la finalidad de concertación social en materia de costas (artículo 1).

Finalmente, las alegaciones presentadas por la Consejería competente en materia de medio ambiente suscitan una interesante cuestión acerca de si este órgano es el competente para emitir un informe preceptivo en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales como exige el vigente artículo 47.1,c) de la Ley 4/1992, que hacía referencia al Consejo Asesor de Ordenación del Territorio y Urbanismo o, por el contrario, tiene este cometido la Comisión de Coordinación con la posibilidad, en su caso, de especificar esta cuestión en el Proyecto sometido a consulta no sólo respecto a este instrumento de planificación medioambiental, sino también respecto a otros (Planes Rectores de Uso y Gestión).

Sin embargo, ha sido la propia Ley regional (artículo 12.3,b) la que ha encomendado a la Comisión de Coordinación -definida como órgano de colaboración y coordinación interadministrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo que es un ejemplo más de la imbricación administrativa entre ambas materias que se deriva de la Ley 1/2001- las competencias de informar los planes y actuaciones con incidencia territorial, y dichos planes de planificación y gestión medioambiental son subsumibles en este apartado.

- Artículo 3. Composición.

Además de la observación realizada sobre la adecuación a la reestructuración operada en la Administración regional (Consideración Cuarta), se realizan las siguientes observaciones:

a) El borrador primitivo determinaba un representante del Consejo de Cámaras de Comercio de

la Región de Murcia pero, tras el escrito presentado por el Consejo Superior de Cámaras que indicaba que no existía un Consejo de Cámaras de la Región de Murcia y que, por tanto, deberían ser las propias Cámaras, individualmente, las que entrasen a formar parte del Consejo Social, se ha dado la siguiente redacción a esta representación: "un representante de cada una de las Cámaras Oficiales de Comercio de la Región de Murcia, designados por las mismas". Con la redacción propuesta queda indeterminado el número de vocales e, inclusive, puede ser una representación desproporcionada en relación con los restantes miembros que componen el Consejo, por lo que se sugiere que sea concretado su número o se busque una fórmula alternativa que asegure su representación proporcional al sector que representan y en relación con los restantes Organismos y Entidades que componen el Consejo.

b) Se ha previsto en el Proyecto de Decreto (apartado 5) que serán ponentes en los diversos asuntos a tratar por el Consejo, los funcionarios de las Direcciones Generales competentes por razón de la materia, decisión muy acertada si se tiene en cuenta que la Ley 1/2001 atribuye a la Consejería donde radican las competencias para la elaboración de las Directrices y Planes de Ordenación. Se sugiere que no sólo se posibilite la presencia de los funcionarios sino también de un representante de la Consejería que elabora el instrumento, de forma análoga a como se prevé en el apartado 6 para que asistan los alcaldes de los municipios afectados con derecho a voz, pero sin voto.

c) En relación con la alegación presentada por la Consejería competente en materia de medio ambiente, sobre la falta de representación de dicho departamento en el Consejo Social de Política Territorial, teniendo en cuenta la interrelación de la ordenación del territorio con el medio ambiente que la Ley 1/2001 recoge en su articulado (artículo 2.1,c; 3.2; 16; 26.2, b y c, entre otros), y examinada la representación de dicha Consejería en los dos Órganos consultivos con incidencia en la materia, se desprende que no le falta razón a esta observación, si se tiene en cuenta que en la Comisión de Coordinación de Política Territorial representan a la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente las Direcciones del Agua y de Regadíos y Desarrollo Rural, sin que el centro directivo competente en materia de medio ambiente esté representado ni en aquella Comisión ni en el Consejo Social de Política Territorial, lo que no contribuye, precisamente, a la coordinación de dichas competencias, teniendo en cuenta que la ordenación del territorio es un concepto amplio y omnicomprensivo que abarca el medio ambiente (artículo 16 de la Ley 1/2001).

- Artículo 4. Régimen de Funcionamiento.

Podría haberse completado el régimen de funcionamiento del Consejo Social con las funciones del Presidente, del Secretario y de los restantes miembros del órgano colegiado, al igual que se ha normado en el Decreto 59/2001, sobre la Comisión de Coordinación de Política Territorial, sin necesidad de su remisión a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cualquier caso la Ley 1/2001 habilita expresamente al Consejo de Gobierno (Disposición Adicional Cuarta) para su puesta en funcionamiento, sin que la habilitación (se dice en aspectos concretos pero éstos no se citan) al Consejero (Disposición Final del Proyecto) para el desarrollo del presente Decreto sea una buena técnica normativa, como tuvo ocasión de pronunciar el Consejo Jurídico en su Dictamen nº. 69/2001.

- Disposición Final.

Ha de ser completada con la entrada en vigor el Proyecto de Decreto y, en consecuencia, subdividir esta Disposición.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Proyecto de Decreto por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Consejo Social de Política Territorial viene a completar las previsiones de la Ley 1/2001 sobre los órganos territoriales.

SEGUNDA.- Dado el carácter participativo y deliberante para lograr la concertación social que ostenta el Consejo Social de Política Territorial se hacen las observaciones sobre el procedimiento de elaboración (Consideración Segunda) y la necesidad de incrementar la representación social en dicho órgano (Consideración Tercera, último apartado).

TERCERA.- El Proyecto de Decreto ha de adecuarse a la nueva reorganización administrativa regional operada por el Decreto 1/2002, de 15 de enero, de forma que se dé una participación coordinada entre las Consejerías afectadas.

CUARTA.- Además, se consideran observaciones de carácter esencial en relación con el contenido del Proyecto (Consideración Quinta):

- En la Exposición de Motivos la cita correcta al precepto que sustenta el ejercicio de la competencia.
- La observación realizada sobre la intervención del Consejo Social en las revisiones y modificaciones de los instrumentos de ordenación del territorio.
- La entrada en vigor del Proyecto (Disposición Final).

No obstante, V.E. resolverá.

