



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen 281/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de octubre de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Fomento (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 19 de junio de 2017, sobre Proyecto de Decreto por el que se regula la organización, composición y régimen de funcionamiento del Consejo de Vivienda de la Región de Murcia (expte. 181/17), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 2 de mayo de 2016, la Directora General de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Vivienda remite a la Secretaría General de la entonces Consejería de Fomento e Infraestructuras el primer borrador del Proyecto de Decreto por el que se regula la organización, composición y régimen de funcionamiento del Consejo de Vivienda de la Región de Murcia en desarrollo de lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 6/2015).

Dicho borrador se acompaña de una Memoria de Análisis de Impacto normativo (MAIN) abreviada justificada en que el impacto de la regulación se circumscribe a un ámbito muy estricto y concreto.

SEGUNDO.- Mediante comunicaciones interiores de 9 de mayo de 2016 se recaban los informes de las Consejerías integrantes de la Administración regional y del Presidente de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, así como se otorga una audiencia a la Federación de Asociación de Vecinos, a los Colegios de Ingenieros Industriales y de Ingenieros Técnicos Industriales, a la Asociación de Promotores Inmobiliarios, al Colegio Oficial de Administradores de Fincas, al Comité de Entidades Representativas de Personas con Discapacidad (CERMI), a los Colegios Oficiales de Arquitectos, y de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de la Región de Murcia, al Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y a la Federación Regional de Empresarios.

TERCERO.- Fueron evacuados los siguientes informes por parte de otros departamentos de la Administración regional:

1. El Director General de Universidades e Investigación, mediante comunicación interior de 31 de mayo de 2016, expone respecto a su composición que hay dos agentes importantes que deberían figurar en el Consejo: un representante de la Universidad Politécnica de Cartagena con una escuela de ingeniería civil

que podría aportar conocimientos a dicho órgano; el otro agente importante sería la Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia por contar entre sus académicos con juristas que pueden aportar conocimiento y experiencia.

2. El Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia emite un informe de 23 de mayo de 2016 sobre observaciones de técnica normativa.
3. La Dirección General de Simplificación de la Actividad Empresarial y Economía Digital emite un informe el 30 de mayo de 2016 en el que realiza la observación sobre la falta de representación de los Colegios Profesionales de Ingenieros y Técnicos de Telecomunicaciones con competencias en materia de telecomunicaciones y sus infraestructuras.

CUARTO.- Asimismo se presenta un escrito de 18 de julio de 2016 por el Presidente del Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación de la Región de Murcia en el que realiza observaciones a la composición, en concreto a la participación de los Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales y de Ingenieros Técnicos Industriales de la Región de Murcia porque éstos carecen de habilitación legal para actuar en la edificación residencial, no sólo en los aspectos de proyección o dirección de obra, sino incluso carecen de atribuciones para dictaminar sobre el estado y conservación de inmuebles de carácter residencial citando a este respecto dos resoluciones judiciales.

QUINTO.- El Servicio Jurídico Administrativo del centro directivo proponente (Dirección General de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Vivienda) emite un informe el 15 de septiembre de 2016 sobre el estado de tramitación del Proyecto de Decreto, en el que propone rechazar las alegaciones relativas a la composición por entender que existe una adecuada representación de los sectores afectados, sin convertir a dicho órgano en una asamblea que carezca de operatividad en el cumplimiento de las funciones asignadas.

SEXTO.- El borrador del Proyecto de Decreto que figura como doc. 27 es sometido a informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, que lo informa favorablemente, al igual que la Vicesecretaría de la misma Consejería (folios 68 a 70).

SÉPTIMO.- El Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES), en su sesión de 29 de diciembre de 2016, emite su dictamen favorable a la aprobación, si bien realiza las siguientes observaciones:

1^a) Debería hacerse uso de la habilitación para ampliar las funciones del Consejo de Vivienda de la Región de Murcia, tomando en consideración las relevantes modificaciones introducidas por la Ley 10/2016, de 7 de junio, a la Ley 6/2015, ya citada, de la Vivienda de la Región de Murcia y a la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia. Concretamente propone la de informar, con carácter preceptivo y no vinculante, los proyectos normativos y de planificación en materia de vivienda.

2^a) La Ley 10/2016 debería tenerse en cuenta para la determinación de su composición.

3ª) Asimismo debería incorporar entre sus miembros a las organizaciones sindicales, a las empresas de economía social de la Región de Murcia, a un representante de las entidades financieras, a las organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión social y distinguir las representaciones de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las asociaciones de vecinos.

4ª) La regulación de los principios rectores en materia de vivienda demanda también que formen parte de su composición las Consejerías competentes en materia de política social y medio ambiente.

Finalmente, considera necesario que se concluya el desarrollo reglamentario de la Ley 6/2015.

OCTAVO.- Tras la valoración de las observaciones por el Jefe de Servicio Jurídico-Administrativo del centro directivo proponente, señalando que se han ampliado las funciones y se incluye en la composición a un representante de la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Región de Murcia, a un representante de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, a un representante de las entidades financieras que operan en la Región, así como a un representante de los Colegios de Notarios y Registradores de la Región de Murcia.

Resultado de este trámite es el Proyecto de Decreto cuyo borrador figura como doc. 35.

NOVENO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos emite informe el 30 de mayo de 2017 favorable al Proyecto de Decreto, salvo observaciones puntuales de técnica normativa y al alcance de la Disposición final primera sobre las facultades de desarrollo reglamentario del titular de la Consejería, que están limitadas a aspectos organizativos internos.

Dichas observaciones fueron objeto de valoración por la Consejería proponente e introducidas las correcciones en el texto.

DÉCIMO.- El 19 de junio de 2017 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañado de la versión definitiva del Proyecto de Decreto según diligencia impresa y del expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al tratarse de un proyecto de una disposición de carácter general dictada en desarrollo o ejecución de una Ley de la Asamblea Regional, la Ley 6/2015.

El Proyecto de Decreto que se somete a Dictamen contiene 5 artículos, una disposición adicional y dos Disposiciones finales.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación.

I. En ejercicio de las competencias estatutarias (artículo 10.Uno, 2), la Ley 6/2015 estableció la base legal en el que se desarrolla el marco normativo regional en materia de vivienda, una de cuyas previsiones es la creación del Consejo de Vivienda de la Región de Murcia como órgano colaborador de la Administración regional, y cuya regulación es objeto del Proyecto de Decreto sometido a consulta.

Las líneas maestras están recogidas en los artículos 60 y 61 de la citada Ley, que lo configura como un órgano para facilitar la coordinación entre los distintos agentes relacionados con el sector de la vivienda y el estudio y análisis de su evolución en la Región de Murcia, cuyas conclusiones podrán ser utilizadas por el Consejo de Gobierno en la planificación de su política pública en materia de vivienda; también que dicho Consejo desarrollará sus funciones adscrito a la Consejería competente en materia de vivienda, ostentando la presidencia el Consejero competente en la misma materia.

II. La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno en ejercicio de la titularidad de la potestad reglamentaria reconocida por el artículo 52 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Por su parte, el artículo 128.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015) establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales, así como (artículo 129.4) que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejos de Gobierno respectivo, siendo la atribución directa a los titulares de los Departamentos ministeriales o Consejerías de carácter excepcional y deberá justificarse en la Ley habilitante.

En consecuencia, el Proyecto reviste la forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para las disposiciones de carácter general.

TERCERA.- Sobre el procedimiento de elaboración y documentación.

En su elaboración se han cumplimentado los trámites previstos en el artículo 53 de la Ley 6/2004, acompañándose una MAIN abreviada según se justifica en la documentación.

En cuanto a la documentación, se deja constancia en el expediente de la evolución del Proyecto de Decreto, figurando todos los trámites seguidos para la propuesta normativa y que se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

No obstante, en cuanto a su composición del Consejo de Vivienda (artículo 4) se echa en falta en el expediente la justificación de por qué se excluye a determinadas representaciones propuestas, como la Universidad Politécnica de Cartagena, que dispone de una escuela de arquitectura e ingeniería civil, o a las Organizaciones Sindicales frente a otros sectores ampliamente representados.

A este respecto, en el Dictamen 66/2007 señalamos que ciertamente en ejercicio de las potestades de autoorganización la Administración regional puede optar por fórmulas que hagan operativo el funcionamiento de los órganos consultivos, optando por una mayor simplificación y tecnificación con arreglo a los principios de eficacia y sobre esta decisión administrativa el Consejo Jurídico ha de limitarse a comprobar si dicha potestad ha sido ejercida dentro de los límites que impone en este caso la Ley 6/2015. Se citaba en aquel Dictamen la sentencia del TSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 23 de febrero de 2001:

"En efecto, la publicación del Decreto impugnado ha tenido lugar en el ejercicio de una potestad discrecional, lo cual implica, a la hora de conformar en su artículo 4 la composición del elenco de vocales y del número de sus representantes en los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestal y de Caza, la oportunidad de opción entre múltiples y variadas soluciones dentro de los límites del ordenamiento jurídico, lo que excluye resultados que incurran en desviación de poder, arbitrariedad o trato discriminatorio por la simple omisión de cualesquiera institución o corporación que hubiera, no obstante, poder sido citada como vocal idóneo de los Consejos de Medio Ambiente. Estimar la conveniencia de un dictado alternativo al contenido en dicha norma sobre quiénes, cuáles y en qué proporción de representantes han de ser miembros de cada uno de tales Consejos (...), sobre la base de una más certera objetividad o garantía de acierto en la regulación de sus componentes, pero no derivada de la vulneración del ordenamiento jurídico ni del desconocimiento de un derecho subjetivo a formar parte como vocal de estos consejos provinciales (...) implica invadir esferas no atribuidas a la jurisdicción, que ha de comprobar únicamente que la Administración, en ejercicio de su potestad, ha cumplido con las exigencias que imponen los elementos reglados que concurren en la decisión discrecional".

En su aplicación al caso, partiendo de que la Ley 6/2015 se remite al desarrollo reglamentario para su composición, la observación atinente a la documentación va dirigida a que se justifique la exclusión de determinados vocales propuestos por algunos informes evacuados durante el procedimiento de elaboración en relación con las funciones encomendadas al Consejo de Vivienda, teniendo en cuenta los límites cuantitativos impuestos por la Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de los Órganos Consultivos de la Región de Murcia, a la que también se remite el Proyecto de Decreto.

CUARTA.- Régimen jurídico y naturaleza del Consejo de Vivienda de la Región de Murcia. Distinción con otros órganos consultivos en materia sectorial de vivienda.

I. En atención a la caracterización de este órgano colegiado en los artículos 60 y 61 de la Ley 6/2015, el Consejo de Vivienda de la Región de Murcia no sólo tiene funciones de asesoramiento, sino también de propuesta y de cooperación entre las entidades representadas en el Consejo, destacando también su perfil técnico en la propia Ley cuando recoge como cometido evaluar la evolución del sector de la vivienda en materia de compraventa, rehabilitación y arrendamiento, elevando a los órganos competentes las propuestas que estime oportunas.

Esta amplitud de funciones de asesoramiento, propuesta y cooperación se incardina en las previsiones de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia para los órganos colegiados (artículos 23 y 24), y al régimen jurídico previsto en las normas básicas estatales procedimentales (hoy artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP).

El Proyecto de Decreto se remite a dicha Ley (y a la Ley regional 9/1985 en su vertiente de órgano consultivo) en todo lo no previsto en la regulación proyectada, si bien podría añadirse a la regulación la posibilidad de completar sus normas de funcionamiento, al tratarse de un órgano colegiado en el que participan organizaciones representativas de intereses sociales en los términos previstos en el artículo 15.2 LRJSP. También, dada la naturaleza técnica de algunas funciones encomendadas, la posibilidad de crear comisiones de trabajo en su seno para el mejor cumplimiento de sus funciones (artículo 7 de la ley 9/1985).

II. Además del Consejo de Vivienda de la Región de Murcia, que se proyecta como un órgano con funciones más horizontales en materia de vivienda, existen en el ámbito sectorial de la vivienda otros órganos colegiados consultivos, cuyas funciones convendría que fueran examinadas por la Consejería proponente por si alguna se duplicara con las funciones encomendadas al Consejo de Vivienda por la Ley regional, al objeto de promover la acomodación de aquéllos. Así la Comisión Regional de Vivienda de Promoción Pública, creada por el Decreto 54/2002, de 8 de febrero, se circunscribe a la promoción pública de viviendas (régimen de cesión, adjudicación, propuestas en materia de promoción pública, etc.). No obstante, se produce alguna reiteración de funciones en este campo porque ambos órganos ostentan la función de proponer líneas de actuación en materia de promoción pública de viviendas, aunque pudieran no ser excluyentes.

De otra parte, el Decreto 334/2009, de 9 de octubre, por el que se regula el Consejo Asesor para la Calidad de la Edificación, se configura como el órgano superior de carácter consultivo pero en materia de calidad de la edificación.

Por último, en cuanto a la accesibilidad, la Ley regional 4/2017, de 27 de junio, prevé el Consejo Asesor Regional de Accesibilidad Universal que tiene como misión velar por el principio de accesibilidad en el ámbito de la Región de Murcia, habiéndose derogado (Disposición derogatoria segunda) el Decreto 30/2011, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Regional de Habitabilidad y Accesibilidad, dejando de estar en funcionamiento.

QUINTA.- Observaciones particulares a la regulación:

I. A la parte expositiva.

Podría completarse la parte expositiva (preámbulo según el artículo 129.1 de la LPAC 2015), siguiendo las directrices de técnica normativa al uso; por ejemplo, con la competencia que ejercita la Administración regional o con los criterios generales adoptados para determinar la composición del órgano colegiado cuya reglamentación se desarrolla.

II. Al articulado.

-Artículo 4. Composición.

En primer lugar no parece pertinente que el vocal del Consejo de Vivienda que actúa en representación de la Consejería competente en materia de política social sea designado por el Presidente del Consejo de Vivienda (el Consejero competente en materia de vivienda), a diferencia de la designación de los restantes vocales representativos de otros organismos o entidades. Por ello, debe modificarse y concretarse que dicho representante será nombrado a propuesta de la Consejería competente en política social (apartado 3, a, cuarto párrafo).

En segundo lugar en este artículo aparece citado como Consejo de la Vivienda cuando en la Ley 6/2015 (artículo 60) se denomina Consejo de Vivienda de la Región de Murcia y así aparece recogido en otros artículos del Proyecto (por ejemplo el 3). Debe corregirse en este artículo y en el siguiente (artículo 5).

Por último, debe añadirse un punto al final de cada uno de los párrafos en los que se relacionan los representantes de las entidades.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma ostenta competencia material para dictar la disposición sometida a Dictamen, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno mediante Decreto.

SEGUNDA.- Reviste carácter esencial la observación formulada al artículo 4 (Consideración Quinta) sobre la forma de designación del representante de la Consejería competente en materia de política social.

TERCERA.- Las demás observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica y a la más adecuada inserción en el ordenamiento; en relación con estas últimas, cabe referirse las realizadas a la documentación justificativa a incorporar en el expediente sobre su composición del órgano colegiado (Consideración Tercera) y a su denominación (Consideración Quinta, artículo 4).

No obstante, V.E. resolverá.