



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente en funciones.

Martínez Ripoll.

Gálvez Muñoz, en funciones.

Letrado-Secretario General:  
Contreras Ortiz.

Dictamen nº **53/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de marzo de 2021, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 11 de febrero de 2021 (COMINTER\_40336\_2021\_02\_10-02\_54), sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia (exp. 2021\_022), aprobando el siguiente Dictamen.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** - El primer documento del expediente es un borrador del Proyecto de Decreto por el que se regula el Plan Regional de Vivienda 2018-2021 y la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia.

Al primer texto del anteproyecto de Decreto se une la siguiente documentación:

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de fecha 12 de julio de 2019.

- Memoria Económica de 11 de julio de 2019.

- Trámite de audiencia, de 14 de mayo de 2019, concedido a las siguientes entidades:

Federación Regional de Empresarios de la Construcción de Murcia (FRECOM).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Murcia.  
Asociación de Promotores Inmobiliarios de la Región de Murcia  
(APIRM).

Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de la Región de Murcia.

Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación.

Federación de Municipios de la Región de Murcia.

Colegio Notarial de Murcia.

Colegio de Registradores de la Propiedad de Murcia.

Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación de la Región de Murcia.

-Trámite de audiencia publicado en el *“Boletín Oficial de la Región de Murcia”* (BORM) de 18 de mayo de 2019.

-Alegaciones formuladas en aquel trámite por:

Colegio Notarial de Murcia.

Asociación de Promotores Inmobiliarios de la Región de Murcia  
(APIRM).

Colegio Oficial de Arquitectos de la Región de Murcia.

-Informe, de 9 de julio de 2019, de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Vivienda, en el que se propone la estimación o desestimación de las alegaciones formuladas.

**SEGUNDO.** – Con las alegaciones aceptadas se elabora un segundo borrador del Proyecto de Decreto que se remite a las Consejerías a efectos de emisión de informe; habiendo realizado observaciones la Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública.

**TERCERO.** – Con fecha 26 de junio de 2020, el Consejo de Vivienda de la Región de Murcia emite informe favorable al Proyecto de Decreto.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**CUARTO.** - Con fecha 7 de julio de 2020 se elabora una nueva MAIN, a la que se incorpora un anexo con la medición expresada en euros en término anual de las principales cargas administrativas del procedimiento, que se valoran en 504 euros.

**QUINTO.** - Elaborado nuevo texto (el tercero) del Proyecto de Decreto, se somete a informe del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, que lo emite con fecha 30 de julio de 2020 realizando determinadas observaciones al articulado.

**SEXTO.** - Con fecha 31 de julio de 2020, se elabora un Anexo a la MAIN para adaptarla a las modificaciones introducidas en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia, por la Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras.

**SÉPTIMO.** - Con estas modificaciones se redacta un nuevo texto (el cuarto) del Proyecto de Decreto que es informado por el Servicio Jurídico de la Consejería consultante con fecha 8 de septiembre de 2020 en sentido favorable al mismo, al igual que el informe, de esta misma fecha, de la Vicesecretaría.

**OCTAVO.** - Recabado el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social (CES), es emitido el 24 de noviembre de 2020, haciendo constar, en primer lugar, la valoración positiva que el Proyecto le merece, en cuanto su aprobación supondrá el establecimiento de un régimen jurídico sobre la calificación administrativa de dicha clase de viviendas que no estará vinculado a la aprobación del correspondiente Plan cuatrienal de Vivienda de la Región de Murcia, tras lo cual realiza diversas observaciones críticas.

**NOVENO.** - Con fecha 16 de diciembre de 2020 se elabora un MAIN complementaria recogiendo y analizando las observaciones del CES, admitiendo unas y descartando otras.

**DÉCIMO.** - El texto resultante, que es el quinto borrador, una vez introducidas las observaciones aceptadas, se envía a la Dirección de los Servicios Jurídicos, recabando su preceptivo informe, que es emitido con fecha 21 de enero





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

de 2021, siendo favorable al Proyecto de Decreto con las observaciones en él contenidas.

**DECIMOPRIMERO.** - Con fecha 5 de febrero de 2021 se redacta una MAIN complementaria en la que se recogen las observaciones realizadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, elaborándose con ellas el Proyecto de Decreto, de 9 de febrero de 2021, que, junto con el expediente administrativo, se remite a este Consejo Jurídico, para su preceptivo Dictamen, el 11 de febrero de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### **PRIMERA.** - Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), pues se trata de un Proyecto de disposición de carácter general dictado en desarrollo de legislación regional, en concreto, de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia (LV), modificada por la Ley 2/2020, de 27 de julio, de mitigación del impacto socioeconómico del Covid-19.

#### **SEGUNDA.** - Competencia y habilitación legal.

I. El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen tiene por objeto, como declara su artículo 1, la regulación del régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en el ámbito territorial de la Región de Murcia.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 25 que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En España, el derecho a la vivienda se regula en el artículo 47 de la Constitución Española (CE), en el Capítulo III del Título I, bajo el epígrafe de “Principios Rectores de la Política social y económica”. Este Capítulo contiene derechos junto a principios orientadores y mandatos al legislador.

Así, en los artículos 40.1 y 128.1, se establece que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. Igualmente proclama que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

Como viene recogiendo la doctrina, en España, la política de vivienda ha sido principalmente una actividad de fomento centrada en la aportación de recursos económicos estatales, que ha consistido fundamentalmente en la financiación cualificada dirigida a apoyar la promoción privada de viviendas de protección oficial para venta y su adquisición. Estas actuaciones se han recogido en los sucesivos Planes estatales y autonómicos de vivienda aprobados desde la entrada en vigor de la Constitución. Si bien la materia de vivienda es competencia exclusiva de las comunidades autónomas, el Estado ha desarrollado una política estatal a través de la aprobación de los Planes vivienda. La competencia para esta intervención estatal se fundamenta en el carácter económico de las medidas acogidas, concretamente, según recoge la STC 152/1988, de 20 de Julio, en los artículos 149.1.11 (bases de la ordenación de crédito) y 149.1.13 CE (planificación y coordinación de la actividad económica) y no en la implementación del derecho a la vivienda recogido en el art. 47 CE.

En el ámbito de la Región de Murcia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.Uno.2 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (EA), la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

En ejercicio de dicha competencia se aprobó la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia (actualmente denominada Ley de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia), que tiene por objeto (artículo 1), establecer el marco normativo y los principios que han de





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

regir la actuación de los poderes públicos en aras a la realización efectiva del derecho de acceso de todos los ciudadanos al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada en el ámbito territorial de la Región de Murcia, atendiendo especialmente a los sectores de población más vulnerables.

En desarrollo de dicha Ley se elabora el Proyecto de Decreto sometido a nuestro Dictamen.

II. La previsión del desarrollo reglamentario se encuentra en la propia Ley 6/2015, cuyo artículo 5.1.c) establece que:

*“La Comunidad Autónoma de la Región Murcia es competente para desarrollar una política propia en materia de vivienda que incluya, entre otras, las siguientes facultades:*

*(...)*

*c) El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de vivienda protegida, y en particular, la regulación de los requisitos para acceder a este tipo de viviendas y a las ayudas públicas que se otorgan, las líneas de estas y las limitaciones de uso, destino y disposición de las viviendas que sean precisas.”*

Por su parte, su artículo 25 establece que:

*“1. El régimen legal de protección de las viviendas protegidas será establecido reglamentariamente e incluirá la duración de este, las prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer de las viviendas y los supuestos de descalificación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 49 de esta ley.*

*2. En todo caso, las viviendas protegidas edificadas sobre suelos destinados por el planeamiento urbanístico a la construcción de vivienda protegida estarán sujetas al régimen legal de protección mientras se mantenga la calificación del suelo”.*

Además, su Disposición final primera establece un mandato al Gobierno en los siguientes términos: *“En el plazo máximo de dos años, contado a partir de la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno regional iniciará los trámites de la regulación reglamentaria necesaria para el desarrollo de esta ley”*; plazo





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

que, aun no habiéndose cumplido, no impide al Consejo de Gobierno proceder al desarrollo reglamentario, porque no se trata de una habilitación que expire por el mero transcurso del tiempo (Dictamen 439/2019).

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

**TERCERA. - Procedimiento de elaboración, contenido y competencia orgánica.**

I. La tramitación para la elaboración del Proyecto sometido a consulta ha de adecuarse a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre.

Igualmente, por razones temporales, le es de aplicación el Título VI -De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con el alcance que establece la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) nº 55/2018, de 24 de mayo.

II. Como ya se puso de manifiesto en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, sigue sin observarse el completo cumplimiento de lo preceptuado en la Ley 6/2004, en su artículo 53, al no constar la preceptiva propuesta que ha de dirigir el titular de la Dirección General, actualmente Dirección General de Vivienda, al titular de la correspondiente Consejería (en el caso que nos ocupa, a la Consejería de Fomento e Infraestructuras).

Por tanto, el procedimiento se inicia con un primer borrador de Decreto por el que se regula el Plan Regional de Vivienda 2018-2021 y la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia y su correspondiente MAIN de 12 de julio de 2019.

La MAIN fue introducida en el ordenamiento regional por la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

de Murcia, tanto para los Anteproyectos de Ley, como en el proceso de elaboración de los reglamentos, modificando, a través de su Disposición final primera, la Ley 6/2004, con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación en la elaboración de los proyectos normativos, si bien dicha exigencia de elaboración de una MAIN venía condicionada a la publicación de la Guía Metodológica, siendo de aplicación respecto a aquellas disposiciones que iniciaran su tramitación tras la aprobación de la citada Guía (que fue aprobada por acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM de 20 siguiente), por lo que resulta plenamente exigible en el presente caso.

En dicha MAIN se indica que la finalidad del Proyecto es *“Regular el plan regional de vivienda 2018-2021 que comprende las medidas de fomento a desarrollar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el marco del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, regulador del Plan Estatal de Vivienda para el mismo período, y la regulación de la vivienda protegida de promoción privada en el mencionado ámbito territorial”*.

Sin embargo, ya el segundo borrador del Proyecto se denomina “Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de la vivienda protegida de promoción privada en la Región de Murcia”, sin que la MAIN correspondiente o algún informe precedente explique este cambio de criterio de dejar fuera de la regulación al plan de vivienda correspondiente, siendo precisamente la finalidad de la MAIN la de recoger y unificar la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación del impacto en los diferentes ámbitos, por lo que resulta irregular la falta de justificación en la MAIN de este cambio de criterio.

Tan solo en la MAIN complementaria, tras el Dictamen del CES que lo pone de manifiesto, se indica que *“precisamente para evitar someter la vigencia de este régimen jurídico a una norma de vigencia cuatrienal, se ha abordado la regulación en un decreto independiente distinguiendo claramente los dos aspectos de la vivienda protegida”*.

Sí se recoge en la MAIN el informe de cargas administrativas, de impacto presupuestario y económico y el impacto por razón de género, pero no así los de







Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

impacto de diversidad de género, sobre los derechos de las personas con discapacidad y sobre la infancia, adolescencia y familia, así como sobre los posibles impactos sociales y medioambientales que también son preceptivos.

III. A lo largo del proceso de elaboración se ha dado participación al resto de Consejerías de la Comunidad Autónoma (CARM), se ha recabado el informe del órgano colegiado con competencias concernidas, el Consejo de Vivienda de la Región de Murcia. También constan los informes de la Vicesecretaría de la Consejería proponente, el Dictamen del CES y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

No consta, sin embargo, la Propuesta que el Consejero de Fomento e Infraestructuras eleva al Consejo de Gobierno para la aprobación del Decreto.

IV. En cuanto a la audiencia, el procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la LPAC (STC 15/1989, de 26 de enero), en la LPACAP se regula en el Título VI con el carácter de procedimiento administrativo común. Dicho Título resulta directamente aplicable al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que nos ocupa por razones temporales, si bien, como hemos dicho anteriormente, con el alcance que le atribuye la STC nº 55/2018, de 24 de mayo.

Así, en cuanto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, el artículo 133 LPACAP, en los aspectos declarados aplicables a las Comunidades Autónomas, dispone:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública,*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

Por su parte, el artículo 53.3 de la Ley 6/2004 dispone que *“Elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición...".*

La norma autonómica establece que sólo podrá prescindirse de la audiencia a los interesados cuando la materia lo requiera, por graves razones de interés público, acreditadas expresamente en el expediente, cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración, o cuando se trate de disposiciones que regulen los órganos, cargos y autoridades de la Administración regional o de los organismos públicos dependientes o adscritos a ella (art. 53.3, letras c), d) y e) de la Ley 6/2004).

En el caso que nos ocupa se ha dado cumplimiento a los preceptos transcritos, ya que consta una consulta pública, a través del portal de participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; anuncio de la Consejería proponente por el que se procede a la apertura del trámite de audiencia a los interesados en el Proyecto de Decreto, y su publicación en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia” (BORM); trámite de audiencia a los organismos y entidades cuyos intereses puedan resultar afectados por el Proyecto de Decreto; y trámite de audiencia a las Consejerías del Gobierno Regional

V. Por último, en relación con la documentación remitida a consulta, se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del Proyecto de Decreto, así como de la valoración de las observaciones realizadas durante el procedimiento de elaboración en las sucesivas MAIN, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran los trámites esenciales para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

#### **CUARTA. - Observaciones al texto del Proyecto de Decreto.**

El Proyecto de Decreto que se dictamina consta de una parte expositiva, 27 artículos, agrupados en tres títulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales cuyo texto pasamos a examinar

### I. A la parte expositiva.

Respecto a su preámbulo, ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo *“puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”*.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, se señala que *“la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones,*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)*". Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

A nuestro juicio, la parte expositiva del Proyecto de Decreto es excesivamente sucinta en cuanto a la exposición del espíritu y finalidad de la norma y sus antecedentes, pues, en cuanto a estos últimos, no dice nada de cuando esta materia venía regulada en los sucesivos planes regionales de vivienda, y, en cuanto a los primeros, se limita a indicar que *"habida cuenta de la demanda en la Región de Murcia, la normativa urbanística regional establece una reserva de suelo destinado a la construcción de vivienda protegida para los sectores de población ya mencionados"*.

Además, de conformidad con el artículo 129.1 LPACAP, en la parte expositiva del Proyecto habrá de quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que en dicho precepto se enumeran. Debe señalarse que la STC 55/2018 ha precisado que *"los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos"*.

En el presente caso, se hace referencia a ellos en la MAIN, pero no existe referencia alguna en el preámbulo del Proyecto, por lo que deberá subsanarse esta irregularidad.

Esta observación tiene carácter esencial.

II. A la parte dispositiva.

1. Título Preliminar. Disposiciones de carácter general





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Este Título comprende los dos primeros artículos: -artículo 1. Objeto- y - artículo 2. Régimen jurídico y ámbito de aplicación-. Sin embargo, el artículo 1 incluye ya el ámbito de aplicación -“*en el ámbito territorial de la Región de Murcia*”-, por lo que el segundo párrafo del artículo 2 -“*Las actuaciones reguladas en el presente decreto son las que se realicen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*”- resulta una reiteración innecesaria.

Además, el artículo 1 dice que “*El objeto de este decreto es la regulación del régimen jurídico...*”, y, a continuación, en el apartado 1 del artículo 2 se indica que el régimen jurídico es otro, el constituido por la Ley 6/2015 y demás normativa de aplicación, lo que es un contrasentido.

Por ello, se sugiere que se unifiquen ambos artículos en uno único que podría denominarse “Objeto, ámbito de aplicación y régimen jurídico”.

## 2. Título I. Vivienda protegida de promoción privada.

### A) Capítulo I. Disposiciones generales.

#### -Artículo 3. Concepto de vivienda protegida.

De conformidad con la Directriz 17 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, “*Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma*”.

Por su parte, la Directriz 18 establece que “*Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad»*”.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Por tanto, puesto que el artículo 3 del Proyecto contiene el concepto de vivienda protegida, su ubicación lógica es en el Título preliminar como artículo 2 y debería denominarse “definiciones” por lo que después se dirá.

En relación con la técnica denominada *lex repetita* o *leges repetitae* este Consejo ya expresó su criterio sobre tal práctica (por todos el Dictamen 25/1998), indicando que es doctrina del Consejo de Estado que su admisión es posible siempre que quede expresamente consignado entre paréntesis el precepto legal que se reproduce (entre otros, Dictamen nº 50.261, de 10 de marzo de 1988). En tal caso, deben mantenerse los preceptos legales inalterados (Dictamen nº 44.119, de 25 de marzo de 1982). Esta argumentación está destinada a evitar confusiones entre normas de rango diverso.

En el mismo sentido, las Directrices de Técnica Normativa (Directriz 67) establece que *“Cuando la remisión resulte inevitable, ésta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”*.

El artículo 22 de la Ley de Vivienda contiene el concepto de lo que ha de entenderse por vivienda protegida, por lo que el artículo 3 actual deberá ser una reproducción fiel de su contenido, lo que no se aprecia cuando en el artículo 22 de la Ley se habla de *“que obtengan o no financiación pública”*, mientras que el artículo que analizamos solo habla de *“financiación pública”*.

Además, de conformidad con la Directriz 80 *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Artículo 4. Tipología de vivienda protegida.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

De conformidad con el *Diccionario de la Lengua Española* la palabra tipología se define, en una de sus acepciones, como “*Estudio y clasificación de tipos que se practica en diversas ciencias*”.

Sin embargo, en este artículo 4 lo que se hace es definir lo que se entiende por “viviendas protegidas de promoción privada”, por lo que, por lo dicho anteriormente, al ser una definición debería incluirse en el actual artículo 3 y ubicarse en el Título preliminar.

En cuanto a su contenido, se define a las “viviendas protegidas de promoción privada” como “*las promovidas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en cualquiera de las modalidades de promoción previstas en este decreto*”.

No obstante, el artículo 29.3 de la Ley 6/2015, define estas viviendas como las “*promovidas por una persona física o jurídica distinta de las señaladas en el apartado anterior*”. El apartado anterior es el que define las viviendas de promoción pública como las “*que sean promovidas por una administración pública o por entidades del sector público*”.

Ya el CES puso de manifiesto en su Dictamen que el concepto de promoción privada de viviendas debe tener el preciso alcance establecido en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, por lo que se deberían excluir de los artículos 4 y 11 a las Administraciones públicas y demás entidades integrantes de su sector público.

En la MAIN complementaria a dicho Dictamen, se justifica esta inclusión en consideración a que “*El término personas jurídicas públicas da cabida a determinadas personas jurídicas de carácter público que se rigen por el derecho privado como las entidades públicas empresariales y otros entes de naturaleza jurídico-pública, sociedades anónimas con capital total o parcialmente público o determinadas corporaciones. Estos entes no son estrictamente administración pública*”.

Esta justificación de la MAIN no resulta admisible y suficiente para mantener una definición *contra legem* del artículo 29 de la Ley 6/2015, que





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

además, excluye, no sólo a las Administraciones públicas, sino también a las entidades del sector público.

Por ello, dado que, de acuerdo con el artículo 2 LPACAP, la Administración pública está incluida dentro del sector público, bastaría con hacer mención al sector público en general.

En conclusión, la vivienda protegida de promoción privada debe definirse conforme a la Ley 6/2015.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Artículo 5. Clases y regímenes de las viviendas protegidas.

1. El apartado 1 vuelve a introducir una definición, en este caso la de “vivienda protegida de nueva construcción”, por lo que vale lo dicho en el análisis de los artículos precedentes sobre la ubicación de las definiciones en el Título Preliminar.

2. El apartado 2, que pasaría a ser 1, establece la clasificación de las viviendas protegidas en general, cuando el Proyecto de Decreto que nos ocupa tiene por objeto únicamente establecer el régimen jurídico de las viviendas protegidas de promoción privada, por lo que el apartado debe comenzar diciendo: *“Las viviendas protegidas de promoción privada en la Comunidad Autónoma ...”*

3. El artículo 24 de la Ley 6/2015 establece:

*“Las viviendas protegidas, con independencia de quien las promueva, podrán calificarse en las clases que reglamentariamente se establezcan, en función de sus destinatarios, régimen de uso y precios máximos de venta o renta. Se calificarán en todo caso como viviendas protegidas de régimen especial aquellas destinadas a los adquirentes con menores niveles de ingresos”.*

Es decir, la clasificación de viviendas protegidas se puede realizar en función de: sus destinatarios, régimen de uso y precios máximos de venta o renta.







Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Sin embargo, en este apartado se indica que:

*“Las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se clasifican en vivienda protegida para venta, para uso propio o para arrendamiento con o sin opción de compra, siéndoles de aplicación los siguientes regímenes:*

*a) Régimen general: se podrán calificar en este régimen las viviendas protegidas destinadas a personas cuya unidad familiar o de convivencia disponga de unos ingresos máximos de 6,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante IPREM).*

*b) Régimen especial: se podrán calificar en este régimen las viviendas protegidas destinadas a personas cuya unidad familiar o de convivencia disponga de unos ingresos máximos de 2,5 veces el IPREM”.*

El primer párrafo realiza una clasificación en función del régimen de uso de las viviendas: venta, uso propio o arrendamiento, mientras que los apartados a) y b) no son regímenes aplicables a esa clasificación, sino que es una clasificación en sí misma, en función de la renta de sus destinatarios, por lo que debería reordenarse el artículo en función de lo dicho.

4. El apartado 3 no es ni una clasificación de vivienda protegida ni establece régimen jurídico alguno, por lo que debería pasar a conformar otro artículo que podría denominarse “Vivienda sostenible”, y que, para mayor claridad, podría comenzar de la siguiente manera:

*“Se fomentará la vivienda sostenible, compatible...”.*

Al quedar este artículo en un solo apartado relativo únicamente a la clasificación de las viviendas, podría denominarse “Clasificación”.

-Artículo 6. Ingresos familiares.

1. El apartado 2.a) establece que:





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*“Los ingresos de la unidad familiar o de convivencia determinantes del derecho de acceso a una vivienda protegida se calcularán de acuerdo a las siguientes reglas:*

*a) Se partirá de las cuantías de la base imponible general y del ahorro, reguladas en los artículos 48 y 49 respectivamente, de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondientes a los datos fiscales relativos al ejercicio fiscal cerrado inmediatamente anterior a la firma del contrato de compraventa, adjudicación, arrendamiento o en su caso, escritura pública de declaración de obra nueva para el supuesto de promoción individual para uso propio. La cuantía resultante se convertirá en número de veces el IPREM en vigor durante el periodo al que se refieran los ingresos evaluados, referido a 14 pagas”.*

Entendemos que de lo que se quiere partir es de la suma de la base imponible general más la base imponible del ahorro, por lo que deberá especificarse así para evitar confusión.

Así mismo, para evitar que pueda variar el número del artículo en el que se regulan aquéllas e incluso la Ley que regula el impuesto sobre la renta y ello pueda inducir también a confusión, deberá hacerse una referencia genérica a la norma que regula el impuesto.

2. En el apartado 2.b) se indica:

*“b) Los ingresos familiares máximos vendrán referidos a los ingresos familiares ponderados que se determinarán aplicando los siguientes coeficientes multiplicadores: ...*

*... Unidades de convivencia en las que haya una o más personas con parálisis cerebral o con enfermedad mental o con discapacidad intelectual o del desarrollo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento (33%) ...”.*

De conformidad con el artículo 4.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social *“Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas,*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás*”; en la MAIN no se justifica el por qué se alude en este apartado únicamente a las personas con parálisis cerebral o con enfermedad mental o con discapacidad intelectual o del desarrollo, excluyéndose al resto.

En el siguiente párrafo del apartado que estudiamos se indica:

*“Unidades de convivencia en las que haya una o más personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento (65%)”*; no justificándose, igualmente, en la MAIN por qué se reduce a las personas con discapacidad física o sensorial.

El apartado 2 del artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013 transcrito sigue diciendo que *“...a todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento”*.

Por tanto, puesto que para los dos apartados que estudiamos el coeficiente multiplicador es el mismo (0,60) con independencia de que el grado de discapacidad sea igual o superior al 33% o al 65%, podrían unificarse los dos en uno.

-Artículo 7. Modalidades de uso y acceso a la vivienda.

1. En el apartado 1 se indica:

*“Las viviendas protegidas podrán ser destinadas para venta; uso propio; arrendamiento con o sin opción de compra, conforme a su correspondiente régimen jurídico”*.

Este apartado es redundante, porque el actual apartado 2 del artículo 5 ya establece la clasificación de las viviendas por razón de su uso, por lo que debe eliminarse, renumerando el resto de los apartados, pasando el artículo a denominarse -Requisitos de acceso-.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

2. El apartado 3.b comienza diciendo:

*“Que las personas adquirentes, adjudicatarias o promotoras individuales para uso propio y las arrendatarias...”*

La adjudicación es propia de las viviendas protegidas de promoción pública, ya que es la Administración quien adjudica individualmente las mismas al ser su promotora, pero no así en las de promoción privada, que son el objeto del presente Proyecto de Decreto, por lo que deberá eliminarse la palabra “adjudicatarias” de este artículo y de los demás en los que aparezca, salvo que con este término se esté haciendo alusión al adjudicatario de vivienda resultante de una subasta, ejecución judicial del préstamo o dación en pago a las que se alude en el Proyecto de Decreto.

3. En el apartado 3.b). 1º se indica:

*“Situaciones de dependencia o discapacidad reconocidas oficialmente, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento (33%), producidas con posterioridad a la adquisición de la vivienda”*.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, califica las situaciones de dependencia en tres grados, mientras que el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía califica las situaciones de minusvalía en grados, pero porcentuales. La redacción del artículo analizado parece dar a entender que tanto la situación de dependencia como la de discapacidad tiene que ser en grado igual o superior al 33%.

Por ello, si lo que se pretende es que el requisito para tener acceso a la vivienda protegida sea que las personas reconocidas como dependientes lo sean en cualquiera de sus grados, mientras que, respecto al grado de minusvalía, éste tenga que ser superior al 33%, se debería especificar así en la redacción del precepto.

4. El apartado 3.b).2 indica: *“Situaciones catastróficas”*.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En aras del principio de seguridad jurídica se propone que se añada “que afecten al adquirente y sean reconocidas por la consejería competente en materia de vivienda”.

-Artículo 9. Superficies de viviendas y sus anejos.

Al final del apartado 1 se indica que las viviendas podrán alcanzar los 120 metros en el caso de unidades familiares integradas por alguna persona “*con discapacidad o con movilidad reducida permanente o dependientes*”.

En el artículo 7, apartado 3.b).1, se establece como requisito para poder tener acceso a una vivienda protegida las “*Situaciones de dependencia o discapacidad reconocidas oficialmente, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento (33%), producidas con posterioridad a la adquisición de la vivienda*”. En ningún caso se habla de “movilidad reducida”, lo que supone introducir un elemento desestabilizador que requiere de interpretación caso por caso y que, habitualmente, estará inserta en las situaciones de dependencia o discapacidad, por lo que a nuestro juicio debe eliminarse.

Además, debe añadirse la previsión de que las personas con discapacidad o dependencia lo son en los términos establecidos en el artículo 7.3.b).1º, o el que le corresponda después de reenumerar los artículos a la vista de este Dictamen.

-Artículo 11. Personas promotoras.

El apartado 1 comienza indicando:

“*Podrán ser promotoras de las viviendas protegidas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas (en adelante la promotora) ...*”.

Como vemos, vuelve a incluir a las personas públicas entre los posibles promotores de viviendas protegidas de promoción privada, por lo que se reiteran las observaciones realizadas respecto del artículo 4.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Esta observación tiene carácter esencial.

B) Capítulo II. Régimen Legal.

-Artículo 12. Duración del régimen legal de protección.

De conformidad con la Directriz 80 debe hacerse la cita abreviada de la Ley 6/2015.

El apartado 4.b) indica:

*“La descalificación, a petición de la persona titular de la propiedad, que se podrá solicitar durante la vigencia del régimen legal de protección, una vez transcurrido el plazo y las condiciones establecidas en el artículo 13 de este decreto”.*

De conformidad con la Directriz 69 (economía de cita) *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce”*, por lo que deberá eliminarse de este apartado la expresión *“de este decreto”*.

-Artículo 14. Limitaciones a la facultad de disponer de las viviendas protegidas.

El apartado 1.b) de este artículo dispone:

*“El destino de la vivienda durante el periodo de protección. La vivienda deberá constituir el domicilio habitual y permanente de la persona titular de la propiedad o arrendataria. Deberá ser ocupada dentro del plazo de seis meses siguientes a la fecha de formalización de la escritura pública de compraventa o adjudicación, salvo en el caso de emigrantes, que será dentro del plazo de tres meses desde el retorno”.*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Puesto que el artículo se refiere a la ocupación por parte del propietario o arrendatario, la segunda parte del párrafo deberá hacer también referencia al contrato de arrendamiento.

-Artículo 15. Derecho de adquisición preferente y de retracto.

El apartado 1 indica:

*“La Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta un derecho de adquisición preferente y de retracto en la segunda y posterior transmisión de las viviendas protegidas y sus anejos vinculados, que se ejercerán de la siguiente forma:*

*a) Derecho de tanteo con una vigencia de 4 años. Este derecho se podrá ejercitar en el plazo de 60 días naturales, a contar desde el siguiente a aquel en que se notifique de forma fehaciente por el vendedor al titular de derecho de tanteo, la decisión de vender o dar en pago la vivienda, el precio ofrecido, las condiciones esenciales de la transmisión y el nombre, domicilio y circunstancias del que pretende adquirir la vivienda”.*

No se entiende a qué supuesto se aplica este plazo de cuatro años para el ejercicio del derecho de tanteo, puesto que, en realidad, este plazo es de 60 días desde la notificación del vendedor al titular del derecho de tanteo. Deberá indicarse expresamente desde qué momento empieza a contar ese plazo de 4 años. Igual indicación cabe hacer para el plazo de 4 años previsto en el apartado b) para el ejercicio del derecho de retracto.

Esta observación tiene carácter esencial.

Además, en vez de indicar que la notificación debe hacerse al titular del derecho de tanteo, que es la Administración de la Comunidad Autónoma (conforme al apartado 1), resulta más práctico indicar que la notificación debe hacerse a la Consejería competente en materia de vivienda.

-Artículo 17. Precio máximo de renta.

El segundo párrafo del apartado 1 establece:





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*“La renta máxima inicial anual por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas protegidas para arrendamiento, con o sin opción de compra, será el resultado de aplicar al precio máximo legal de venta por metro cuadrado de superficie útil vigente en el momento de celebración del contrato de arrendamiento, el 5,5 % del precio máximo de venta de la vivienda protegida en alquiler”.*

El precepto no es comprensible y debe repasarse su redacción. En efecto, se utilizan dos magnitudes distintas -precio máximo legal de venta por metro cuadrado de superficie útil y precio máximo de venta de la vivienda protegida de alquiler- y se dice que a la primera magnitud se le aplica el 5,5% de la segunda, sin indicar si dicha cantidad se le suma, resta, etc.

Dado que, de conformidad con las órdenes de la Consejería de Fomento e Infraestructuras por las que se determinan los precios máximos aplicables a las viviendas protegidas, el precio máximo de venta y renta por metro cuadrado de superficie útil se obtiene aplicando al módulo básico regional (previamente establecido) un coeficiente en función del área geográfica, a esa cantidad le aplicaríamos el 5,5%, siendo la cantidad resultante la renta máxima anual por metro cuadrado de superficie útil.

Así se indica en las citadas órdenes, como por ejemplo en la correspondiente al año 2019 (BORM de 27 de abril), en cuyo artículo 2.2 se indica:

*“La renta máxima anual por metro cuadrado de superficie útil será del 5,5% del precio máximo de venta de la vivienda protegida en alquiler”.*

Se sugiere utilizar esta redacción por ser clara y sencilla, a la que habría que añadir la previsión de que el precio será el vigente a la celebración del contrato de arrendamiento.

### 3. Título II. Procedimiento.

A) Capítulo I. Procedimiento de calificación de vivienda protegida de promoción privada.







Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## -Artículo 18. Iniciación.

Los apartados 1 a 3 de este artículo establecen:

*“1. El procedimiento contemplado en este decreto, se iniciará a solicitud de la persona interesada. Las solicitudes se presentarán obligatoriamente por medios electrónicos en la Sede Electrónica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a través de Registro Electrónico Único, accesible en la dirección electrónica [www.sede.carm](http://www.sede.carm).*

*2. Las notificaciones se realizarán asimismo a través de medios electrónicos mediante el sistema de Dirección Electrónica Habilitada. Las notificaciones estarán accesibles a través de la URL <https://notificaciones.060.es> y a través de “Mi Carpeta” en Punto general de Acceso de la Administración General del Estado en <http://administración.gob.es>. Disponiendo, la Sede Electrónica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia un enlace a las URLS anteriores en el apartado de notificaciones.*

*3. Si la persona solicitante presentara la solicitud presencialmente se le requerirá para que subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación aquella en la que se haya realizado de forma efectiva la subsanación, según lo establecido en el apartado 4 del artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

En primer lugar, el apartado 1 se inicia de la siguiente manera: *“El procedimiento contemplado en este decreto, ...”*. Para mayor rigor debería indicarse el nombre del procedimiento, que no es otro que el que da nombre al capítulo “procedimiento de calificación de vivienda protegida de promoción privada”.

Como ya dijimos en nuestro Dictamen nº 413/19, de 8 de noviembre, o en el nº 289/20, de 23 de diciembre, bajo la rúbrica “derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas”, el artículo 14.1 LPACAP dispone que las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse por medios electrónicos con ellas.

Esta salvedad se articula en los apartados 2 y 3 del mismo precepto legal con distinto alcance. Así, mientras que el apartado 2 enumera aquellos sujetos que *ex lege* vienen obligados a relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas (las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, los profesionales colegiados incluidos notarios y registradores, los representantes de un obligado a relacionarse por medios electrónicos, y los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público en la forma que reglamentariamente se establezca), el apartado 3 permite extender por vía reglamentaria dicha obligación a determinados colectivos de personas físicas - que originariamente y según el apartado 1 del precepto legal podrían elegir el canal de comunicación con la Administración- y para determinados procedimientos.

Ahora bien, la habilitación legal conferida a la Administración no es omnímoda ni libre, sino que viene sometida al cumplimiento de ciertos requisitos que, en la medida en que pueden suponer una restricción o limitación a la libertad de elección de las personas físicas acerca de su canal de comunicación o relación con la Administración, habrán de ser escrupulosamente respetados por ésta al imponerles la obligación de relación por medios electrónicos e interpretados de forma estricta en el desarrollo reglamentario, en orden a evitar la producción de situaciones de discriminación entre ciudadanos en atención a la disponibilidad o no de medios electrónicos.

Es decir, si bien los artículos 14.3 y 41.1 LPACAP posibilitan que por vía reglamentaria se extienda la obligación de uso de medios electrónicos para determinados procedimientos a colectivos de personas físicas diferentes de los contemplados en la Ley, para ello será necesario que quede acreditado que dichas personas físicas, en atención a su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, lo que en el expediente remitido no ha quedado probado.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En efecto, no solo no se dice nada en la MAIN al respecto, sino que, por el contrario, en ella se indica como objetivo de la norma *“Facilitar el acceso a la vivienda de los colectivos de población con menores posibilidades económicas mediante la regulación de viviendas protegidas que permita su construcción en los suelos reservados a tal efecto”*, por lo que debe presumirse que, en el caso de las personas físicas promotores de viviendas para uso propio, no se cuenta con la capacidad, ni económica ni técnica, para el acceso y disponibilidad de medios electrónicos.

En consecuencia, para poder mantener la exigencia de uso de medios electrónicos en la presentación de la solicitud de calificación de vivienda protegida de promoción privada y en cualesquiera relaciones con la Administración de vivienda derivadas de la aplicación del futuro decreto, debe incorporarse al expediente una justificación acerca de las posibilidades de acceso y disponibilidad de tales medios por parte de los posibles solicitantes. Si, por el contrario, resultara que entre dichas personas el acceso y disponibilidad de medios electrónicos no está generalizado, debería posibilitarse la presentación de la documentación en soporte físico, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1 LPACAP, o regularse expresamente un servicio de asistencia al interesado para la presentación electrónica.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Artículo 19. Calificación provisional.

1. Cabe dar por reproducido lo dicho respecto al artículo 18, así como que, en virtud de la Directriz 69, debe eliminarse de este apartado la expresión “de este decreto”.

2. Debe hacerse una observación de carácter general y es que no se establece la fase de finalización del procedimiento de calificación provisional, indicando el contenido de la calificación provisional, el plazo de resolución, los efectos del silencio y los recursos que contra la misma procedan, ya que se trata de un acto de trámite cualificado, que, en caso de denegación, impide la continuación del procedimiento (artículo 112 LPACAP).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

La mayoría de estos trámites se recogen en el primer borrador del Proyecto de Decreto y no se justifica en la MAIN por qué se omite esta fase del procedimiento, debiendo, en consecuencia, completarse el mismo.

Esta observación tiene carácter esencial.

3. En el apartado 5 debe hacerse la cita abreviada de la Ley 6/2015.

-Artículo 20. De la modificación y anulación de la calificación provisional.

1. En los dos apartados de este artículo se regula la modificación del proyecto, pero no se hace alusión alguna a la anulación de la calificación provisional, por lo que deberá eliminarse ésta del título.

2. Tampoco se refiere el artículo a la modificación de la calificación provisional, sino a las modificaciones del proyecto anteriores y posteriores a la calificación provisional, que podrán dar lugar, en su caso, a la modificación, o no, de la calificación provisional.

3. El apartado 1 de este artículo establece la obligación de “notificar” a la Consejería competente las modificaciones del proyecto tras la presentación de la solicitud o de su otorgamiento.

En primer lugar, se debe ser riguroso en el lenguaje, y cuando se dice “*que tengan lugar tras la presentación de la solicitud o de su otorgamiento*”, debería decir “*que tengan lugar tras la presentación de la solicitud de calificación provisional o con posterioridad a su otorgamiento*”.

En segundo lugar, habrá que distinguir entre las modificaciones que tengan lugar con carácter previo a la calificación provisional y las posteriores, regulando cada una en un apartado.

Por otro lado, el artículo 69.1 LPACAP establece:





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*“A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”.*

La obligación que se establece en el apartado estudiado encaja con la descripción de declaración responsable que instaura el precepto transcrito, conforme al cual, tal herramienta es el documento suscrito por el interesado en el que manifiesta bajo su responsabilidad que cumple los requisitos exigidos por la normativa vigente para el ejercicio de una actividad, permitiendo la Ley el inicio de tal actividad desde el día de su presentación.

Por ello se sugiere que se introduzca como tal “declaración responsable” en el apartado dedicado a las modificaciones posteriores a la calificación provisional, pudiendo aprobarse el modelo correspondiente como anexo de este Proyecto de Decreto,

Ya desde los primeros Dictámenes de este Consejo Jurídico se indicó que el adverbio “específicamente” reclama *“fijación precisa que así lo distinga y apartarse de generalizaciones, en cuanto la atribución específica es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria”* (por todos, Dictamen 17/1998).

Esta observación tiene carácter esencial.

-Artículo 21. Percepción de cantidades a cuenta.

En el apartado 2 debe hacerse la cita abreviada de la Ley 6/2015.

-Artículo 22. Calificación definitiva.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

1. Puesto que la calificación definitiva finaliza el procedimiento de calificación, su ubicación correcta es en el Capítulo II, que, precisamente, se denomina “Finalización del procedimiento”.

2. Este artículo, en su apartado 2, indica lo siguiente:

*“La licencia de primera ocupación o título habilitante de naturaleza urbanística dictada por la Administración local equivaldrá a la calificación administrativa con la que finaliza el procedimiento, para ello la Administración Local trasladará a la Dirección General competente en materia de vivienda la concesión de dicha licencia o título habilitante de naturaleza urbanística.*

*Recibido lo anterior, la mencionada Dirección General comunicara a la promotora la correspondiente calificación definitiva con indicación del expediente; datos de la promoción; régimen de uso de las viviendas; calificación urbanística del suelo; plazo de duración del régimen de protección, plazo de ejercicio del derecho de tanteo y retracto de la Administración Regional y los precios de venta y renta”.*

Por su parte, el artículo 22 de la Ley 6/2015 establece:

*“La obtención de la licencia de primera ocupación o título habilitante de naturaleza urbanística que dicte la Administración local, para aquellas viviendas que provengan de actuaciones de nueva construcción y que hayan obtenido previamente la calificación provisional, equivaldrá a la calificación administrativa con la que finaliza el procedimiento de declaración de vivienda protegida”.*

Es decir, solo en el caso de que se trate de viviendas de nueva construcción que previamente hayan obtenido la calificación provisional, la licencia de primera ocupación sustituye a la calificación definitiva.

Por tanto, en el resto de los casos (rehabilitación de viviendas y viviendas ya construidas), esta licencia de primera ocupación no puede sustituir a la calificación definitiva, por lo que, debe instaurarse un procedimiento administrativo para el otorgamiento de dicha calificación definitiva, con sus





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

plazos, documentación a aportar, contenido de la resolución y recursos que contra la misma procedan.

Esta consideración tiene carácter esencial.

-Artículo 24. Contratos.

1. Del apartado 1.b) debe suprimirse la expresión “de este decreto”.

2. La misma supresión debe hacerse en el apartado 3.

B) Capítulo II. Finalización del procedimiento.

-Artículo 25. Resolución del procedimiento.

1. La previsión que se hace en este artículo no es estrictamente la resolución del procedimiento, sino las consecuencias de la falta de resolución expresa del mismo, por lo que podría ubicarse como un último apartado del relativo a la calificación definitiva.

2. Utilizar la cita corta de la Ley 6/2015.

-Artículo 26. Elevación a escritura pública y entrega de la vivienda.

1. En el apartado 2 se establece:

*“Las personas que adquieran vivienda protegida para venta o uso propio, deberán proceder a la ocupación de las mismas dentro de los seis meses siguientes a la fecha de formalización de la escritura pública de compraventa o adjudicación, salvo en el caso de emigrantes cuyo plazo será de tres meses desde el retorno”.*

Cabe entender que la palabra venta se ha deslizado por error, puesto que la adquisición para venta excluye de por sí la ocupación de la vivienda, por lo que debería eliminarse.

-Artículo 27. Imposibilidad de obtener la calificación definitiva.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

1. La ubicación lógica de este artículo es inmediatamente a continuación del dedicado a la calificación definitiva, en este Capítulo dedicado a la finalización del procedimiento.

2. El apartado 2 de este artículo establece:

*“Cuando no existan adquirientes o cuando existiendo opten por solicitar la ejecución de la garantía, si se hubiere entregado todo o parte del préstamo, este quedará vencido por las cantidades entregadas a cuenta y el abono de la cuantía restante será de cargo exclusivo de la promotora”.*

No se comprende bien la intención del precepto, pues estamos en el supuesto de que, no habiendo obtenido el promotor la calificación definitiva de la vivienda, se trate de una promoción que no ha sido vendida o que los compradores hayan optado por ejecutar la garantía de las cantidades entregadas a cuenta, por lo que no se explica a qué préstamo se refiere (si es hipotecario, personal, etc.) y quién es el prestatario (el adquirente, el promotor, etc.), y lo que desde luego no se explica es cuál es el fundamento jurídico de la potestad de la Administración para dar por vencido un préstamo por las cantidades entregadas a cuenta si no ha sido ella el propio prestamista o sin el consentimiento expreso de la entidad financiera prestamista.

Además, incluso puede ser un contrasentido pues, si de lo que se trata es de ejecutar la garantía sobre las cantidades entregadas a cuenta, es decir, hacer efectiva la devolución de éstas, ¿cómo van a servir para amortizar el “préstamo” cuyo titular parece ser la promotora?

A falta de una justificación del precepto se debería proceder a su eliminación.

Esta observación tiene carácter esencial.

III. A la parte final.

- Disposición adicional primera. Actualización de precios de las viviendas protegidas







Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

1. De conformidad con las Directriz 39, las disposiciones adicionales deben regular:

*“a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.*

*El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.*

*b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.*

*c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.*

*d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma”.*

La Disposición adicional que examinamos establece:

*“Para la determinación de los precios máximos aplicables a las viviendas protegidas de promoción privada y régimen general, se estará a lo dispuesto en la Orden de la Consejería competente en materia de vivienda.*

*Hasta que no se dicte la Orden a la que hace referencia el párrafo anterior, permanecerá en vigor la Orden de la Consejería de Fomento e Infraestructuras por la que se determinan los precios máximos aplicables a las viviendas protegidas en la Región de Murcia y se delimitan las áreas geográficas, publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, BORM nº 96, de 27 de abril de 2019”.*

La primera parte de dicha Disposición otorga una habilitación al titular de la consejería competente en materia de vivienda para la producción de una norma reglamentaria que regulará los precios máximos aplicables a las viviendas protegidas de promoción privada y régimen general (habilitación establecida por





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

el artículo 26 de la Ley 6/2015), por lo que encajaría en el concepto de Disposición final que habrá de incluir entre otros (Directriz 42): “e) *Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.). Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo*”.

Por ello deberá incluirse esta Disposición entre las finales.

2. De conformidad con la Directriz 40, relativa a las disposiciones transitorias, “*El objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación*”.

Por ello el párrafo segundo de la Disposición debe encuadrarse en una transitoria.

-Disposición adicional tercera. Viviendas de protección oficial de régimen especial.

En el segundo párrafo de esta Disposición se establece:

“*Los precios máximos aplicables a las viviendas protegidas de promoción privada de régimen especial se establecerán mediante orden de la Consejería competente en materia de vivienda*”.

Como en el caso de la Disposición adicional primera, esta habilitación reglamentaria al titular de la consejería competente en materia de vivienda debe incluirse entre las disposiciones finales. En concreto, añadiendo a la relativa a los precios máximos de las viviendas protegidas de promoción privada y régimen general, las de régimen especial.

- Disposición transitoria única. Registro de demandantes de viviendas protegidas en la Región de Murcia.

Dicha Disposición establece:





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*“Hasta tanto no se produzca el correspondiente desarrollo normativo será de aplicación la regulación del Registro de demandantes de vivienda en la Región de Murcia contenida en el Decreto 321/2009 de 2 de octubre por el que se regula el Plan Regional de Vivienda para el cuatrienio 2009-2012”.*

Como dijimos anteriormente, el objetivo de estas disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Sin embargo, el Proyecto de Decreto que nos ocupa no regula nada relativo al Registro de demandantes de vivienda, por lo que la previsión recogida en la Disposición transitoria no tiene cabida como tal y debe eliminarse.

-Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Esta Disposición establece:

*“Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto, sin perjuicio de su aplicación a las situaciones creadas a su amparo:*

*a) El Decreto 5/2015, de 30 de enero, por el que se regula el Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2013-2016.*

*b) El Decreto 8/2017, de 25 de enero, por el que se prorroga el Decreto 5/2015 al año 2017”.*

La previsión contenida en esta Disposición relativa a que las disposiciones que se derogan seguirán aplicándose a las situaciones creadas a su amparo sí es un ejemplo típico de disposición transitoria, ya que, de conformidad con la Directriz 40, deberán incluir los siguientes preceptos:

*“b) Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición”*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Es por ello por lo que la citada previsión debería ser objeto de una disposición transitoria.

-Disposición final primera. Exención de la devolución de ayudas estatales.

Esta Disposición establece:

*“Al amparo de lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, no se exigirá la autorización administrativa ni el reintegro de las ayudas recibidas a las personas beneficiarias de ayudas estatales para la adquisición de viviendas calificadas al amparo de planes de vivienda regionales, cuando la vivienda sea objeto de dación en pago al acreedor o a cualquier sociedad de su grupo mediante procedimiento de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial.*

*Tampoco se exigirá la devolución de las ayudas siempre que, como consecuencia de reestructuraciones o quitas de deudas hipotecarias realizadas al amparo del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección a deudores hipotecarios sin recursos, se modifiquen las condiciones de los préstamos regulados en los distintos planes de vivienda de las Administraciones Públicas aun cuando éstos se conviertan en préstamos libres.*

*Las previsiones contenidas en esta disposición adicional no implicarán la modificación del régimen jurídico de calificación de la vivienda ni el resto de condiciones aplicables a la misma”.*

Por todo lo dicho hasta ahora sobre las disposiciones finales, y como expresamente indica el último párrafo de esta Disposición, su ubicación correcta es en las disposiciones adicionales, pues establece un régimen jurídico especial, pero, además, a nuestro juicio, resulta innecesario pues ya viene establecido en una Ley estatal en vigor, y se refiere a ayudas estatales sobre las que esta Comunidad Autónoma carece de competencias, salvo las de gestión de las ayudas a través de los correspondientes convenios.

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





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** - La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.** - El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en términos generales, a las normas que lo rigen, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en la Consideración Tercera de este Dictamen.

**TERCERA.** - Revisten carácter esencial las observaciones relativas a los siguientes preceptos:

- A la parte expositiva.
- A los artículos 3, 4, 11, 15, 18, 19, 20, 22, y 27.

**CUARTA.** - El resto de las observaciones y sugerencias, de incorporarse al texto proyectado, contribuirían a su mejora técnica y a una más adecuada inserción en el conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL  
(Fecha y firma electrónica al margen)

Vº Bº EL PRESIDENTE  
(en funciones)  
(Fecha y firma electrónica al margen)

