

Dictamen nº: **624/22**  
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y  
Agricultura**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **11.10.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 de octubre de 2022 emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 15 de septiembre de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, procedente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 592/22, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de veinte días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 11 de octubre de 2022.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto modificar el apartado 1 del artículo 5 del Decreto 84/2020, de 7 de octubre, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales (en adelante, Decreto 84/2020), que recoge la posibilidad de que en los pliegos reguladores de las concesiones demaniales puedan establecerse reservas de viviendas para determinados colectivos. Con la modificación proyectada se pretende incluir entre los colectivos, para los que se podrán establecer reservas de viviendas, a las mujeres embarazadas menores de 35 años, *“con el fin de garantizar la protección de la maternidad”*.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único por el que se modifica el apartado 1 del artículo 5 “Reserva de viviendas” del referido Decreto 84/2020, en el sentido anteriormente indicado, y una disposición final única, que establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno de 13 de julio de 2022, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (documento 1 del expediente).

2.- Versión del proyecto de decreto para el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora (documento 2 del expediente).

3.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por la directora general de Vivienda y Rehabilitación con fecha 5 de julio de 2022 (documento 3 del expediente).

4.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitido el 29 de junio de 2022 (documento 4 del expediente).

5.- Versión del proyecto de decreto para informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (documento 5 del expediente).

6.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por la directora general de Vivienda y Rehabilitación con fecha 31 de mayo de 2022 (documento 6 del expediente).

7.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, sobre el proyecto de decreto, de fecha 2 de junio de 2022 (documento 7 del expediente).

8.- Versión del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo, para los trámites de audiencia e información pública (documentos 8 a) y 8 b) del expediente).

9.- Resolución de la directora general de Vivienda y Rehabilitación de 11 de enero de 2022 por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública durante un plazo de quince días hábiles e informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de 1 de julio de 2022, sobre la publicación del proyecto para los citados trámites en el Portal de Transparencia (documento 9 del expediente).

10.- Versión del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo, para su remisión a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid (documentos 10 a) y 10 b) del expediente).

11.- Informes sin observaciones de las secretarías generales técnicas de las siguientes Consejerías: Consejería de Administración Local y Digitalización, de 23 de noviembre de 2021; Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 18 de noviembre de 2021; Consejería de Sanidad, de 18 de noviembre de 2021 y Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 19 de noviembre de 2021. De igual modo, constan los informes con observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social por el que se da traslado de lo informado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

12.- Informe 52/2021 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior el 22 de noviembre de 2021.

13.- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de fecha 2 de diciembre de 2021, en el que se estima un efecto positivo del proyecto sobre los consumidores y usuarios (documento 13 del expediente).

14.- Informe de 19 de noviembre de 2021 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en sentido favorable a la aprobación de la norma proyectada (documento 14 del expediente).

15.- Informe de la Dirección General de Igualdad, de 23 de noviembre de 2021, sobre el impacto por razón de género del proyecto de decreto (documento 15 del expediente).

16.- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, emitido el 23 de noviembre de 2021 por la Dirección General de Igualdad (documento 16 del expediente).

17.- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, sobre el impacto de la norma proyectada en la familia, infancia y adolescencia, firmado el 21 de noviembre de 2021.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o*

*disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”, y a solicitud de la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: “Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.*

El presente proyecto, que, como hemos dicho, modifica el Decreto 84/2020, participa de la misma naturaleza de reglamento ejecutivo que el decreto al que viene a modificar, ya que se trata de una disposición de carácter general, dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 8 de enero de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid -en adelante, Ley 6/1997-, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración. Así como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se*

*centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

El Consejo de Estado en su reciente dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «*su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”*».

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

**SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

Resulta esencial determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada y si esta goza de la suficiente cobertura legal.

El art. 148.1.3 de la Constitución Española permite que las comunidades autónomas asuman competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En este sentido la Comunidad de Madrid asumió en el artículo 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía dicha competencia como exclusiva. Sobre la base de la mencionada previsión estatutaria se traspasó a la Comunidad de Madrid, mediante el Real Decreto 1115/1984, de 6 de junio, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de edificación y vivienda, la función de *“elaboración de la normativa en materia propia de vivienda e inspección del cumplimiento de la normativa estatal y autonómica, así como la tramitación y resolución de expedientes administrativos derivados de su infracción”*( Anexo IB).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 102/2018, de 4 de octubre, con cita de otra anterior de 14 de diciembre de 2017, recuerda que *«las competencias que tienen las Comunidades Autónomas sobre vivienda , cuya conexión con el urbanismo resultan evidentes -como ya pusimos de manifiesto en la STC 61/1997-, les faculta 'para desarrollar una política propia en dicha materia , incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas , que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política' ( STC 152/1988, de 20 de julio , FJ 2). No obstante, “el hecho de que dicha competencia sea calificada como exclusiva por el Estatuto de Autonomía, unido a la inexistencia de una competencia específica en materia de vivienda a favor del Estado, no significa que aquélla sea absoluta y que éste no se encuentre facultado para desarrollar actuaciones en dicha materia” (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4)»*. Y añade *«estamos pues, en un ámbito*

*material en el que el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin anular a los otros en ningún caso y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos».*

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2013, de 9 de mayo, señala que *“la evidente conexión del mercado inmobiliario con la economía nacional ha posibilitado que el Estado siga ejercitando una función de fomento de dicha actividad y así lo ha reconocido este Tribunal en su Sentencia 152/1988, de 20 de julio. En efecto, según la citada Sentencia la competencia autonómica en materia de vivienda se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.*

La citada Sentencia 152/1988 del Tribunal Constitucional distingue en su fundamento jurídico 4º cuatro aspectos en los cuales se puede admitir la competencia estatal de fomento en materia de vivienda:

- a) La definición de las actuaciones protegidas.
- b) La regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones).
- c) El nivel de protección.
- d) La aportación de recursos estatales.

Ahora bien, como señala la sentencia

*“...ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar*

*absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero, además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos”.*

En la Comunidad de Madrid la normativa en materia de viviendas de protección pública está constituida por la ya citada Ley 6/1997, que regula el régimen jurídico de este tipo de viviendas, así como por la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid. La Ley 6/1997 regula de forma muy sintética, en sus cuatro artículos, los aspectos esenciales de las viviendas en régimen de protección pública, remitiéndose al desarrollo reglamentario posterior y autorizando al Consejo de Gobierno a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la ley sean necesarias.

La adjudicación de viviendas públicas se reguló por primera vez en la Comunidad de Madrid en el Decreto 23/1987, de 26 de marzo, posteriormente modificado por el Decreto 5/1994, de 20 de enero y, finalmente, derogado por el Decreto 195/2000, de 31 de agosto. Mediante los decretos 11/2005 y 12/2005, de 27 de enero, se

aprobaron el Reglamento de Viviendas Públicas de la Comunidad de Madrid y el Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid para los años 2005 a 2008.

El Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid actualmente en vigor fue aprobado por Decreto 74/2009, de 30 de julio (en adelante, Reglamento de Viviendas con Protección Pública), modificado posteriormente por Decreto 59/2013, de 18 de julio.

Como hemos apuntado al inicio de este dictamen, la norma proyectada aborda la modificación del Decreto 84/2020, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales. El proyecto de decreto fue analizado profusamente en nuestro dictamen 278/20, de 7 de julio, cuya consideración de derecho quinta, previo análisis de la normativa aplicable, de la doctrina de distintos órganos administrativos, y de la jurisprudencia dictada sobre la materia, señaló que: *“tratándose en este caso de promover una obra pública -construcción de viviendas públicas o de integración social- destinada a un servicio público en sentido amplio equivalente a competencia administrativa (en este caso competencia en materia de vivienda), se considera que no es aplicable la figura la de concesión demanial y sí la de la concesión de obra pública”*.

No obstante, el día 8 de julio de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado nº 187, el Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19, con el objeto de establecer *“un conjunto de medidas necesarias a efectos de la reactivación económica en el sector de los transportes y en el ámbito de la vivienda , protegiendo la salud de los trabajadores y viajeros , garantizando la disponibilidad de los bienes y los servicios esenciales ; proporcionando liquidez a las empresas y*

*reduciendo las cargas administrativas*". Entre esas medidas, el citado real decreto contempla en el capítulo VI las relativas a la vivienda y, en particular, por lo que aquí interesa, en su artículo 31, establece especialidades del derecho de superficie o concesión demanial para la promoción del alquiler asequible o social mediante la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada.

Como tuvimos ocasión de señalar en nuestro dictamen 404/20, de 22 de septiembre, emitido tras la consulta del Consejo de Gobierno, al amparo del artículo 5.4 del ROFCJA, *"resulta indiscutible de acuerdo con el tenor literal del artículo 31 del Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, que dicho precepto, apartándose por completo de la doctrina y la jurisprudencia reseñada, contempla la concesión demanial como instrumento para la promoción y construcción de vivienda pública en régimen de alquiler. Resulta a su vez evidente el carácter de legislación básica del citado precepto, de acuerdo con la disposición final decimotercera del propio Real Decreto-Ley"*, de modo que concluimos sobre la posible aplicación de la figura de la concesión demanial a la construcción de vivienda pública sobre suelos que integran las redes supramunicipales en la Comunidad de Madrid, como se proponía en el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, sin perjuicio de entender que *"la construcción de viviendas en la citadas redes encuentra su natural acomodo en el contrato de concesión de obra pública"*.

De cuanto antecede, se infiere que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma y que esta goza de la suficiente cobertura legal.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid -en adelante, Ley 1/1983-, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”. También la disposición final primera de la Ley 6/1997 establece que corresponde al Consejo de Gobierno dictar las disposiciones de aplicación y desarrollo de la ley.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983 y porque tal rango es el que reviste la norma que se pretende modificar mediante el proyecto.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la

Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. A la fecha de emisión del presente dictamen se ha aprobado el plan normativo para la XII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma. La Memoria

recoge que el proyecto de decreto no tiene impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula un aspecto parcial de una materia, todo ello permite prescindir del trámite de consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 5 en relación con el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura que ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y en concreto se ha promovido por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 17 del Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha elaborado la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6.2 del Decreto 52/2021. El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 5 de julio de 2022, y tres versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario, para destacar que el proyecto de decreto sólo procede a la inclusión del colectivo de mujeres embarazadas menores de 35 años a favor de los que se pueden establecer reservas en los pliegos reguladores de la concesión dentro del procedimiento por el que se regula la asignación de las viviendas que se promuevan bajo el sistema de concesión demanial sobre los suelos de redes supramunicipales, por lo que su aprobación y publicación no producirá efecto inmediato alguno sobre la economía en general ni sobre el empleo. De igual modo, la Memoria destaca que la norma proyectada tampoco tiene efectos financieros ni positivos ni negativos sobre los gastos y los ingresos públicos, ni de los presupuestos Generales del Estado, ni de la Administración de la Comunidad de Madrid, por lo que no se ha considerado oportuna en consecuencia la inclusión de la justificación del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Contempla una referencia expresa al informe emitido por la Dirección General de Presupuestos con fecha 19 de noviembre de 2021 en el que se hace constar que la inclusión de este nuevo colectivo no supone un aumento del gasto en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid y que no tiene impacto presupuestario.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021) por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la

familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así indica que el proyecto normativo tendrá impacto positivo en este ámbito, en la medida que tiene como finalidad la protección de la maternidad, como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 21 de noviembre de 2021.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f)) y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género la Memoria afirma que se prevé que la norma proyectada tenga impacto por razón de género y que, por tanto, incida en la igualdad de efectiva entre mujeres y hombres, tal y como recoge el informe emitido por la Dirección General de Igualdad el 23 de noviembre de 2021.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo del proyecto en este ámbito por remisión al informe de 23 de noviembre de 2021 de la Dirección General de Igualdad.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación

y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 15.3 a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de 22 de noviembre de 2021, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada Consejería.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 29 de junio de 2022, formulando unas observaciones, que han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha evacuado informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que realiza algunas observaciones de carácter formal al texto del proyecto y otra de carácter sustantivo sobre la posibilidad de incluir la forma de acreditación del embarazo, en consonancia con lo establecido para otros colectivos; y por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social que ha remitido las observaciones formuladas por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en relación a la posible inclusión en la reforma proyectada a los jóvenes extutelados del sistema de protección de menores que se encuentran en programas de integración social. El resto de Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

En aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de legalidad de 2 de junio de 2022 de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

El artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo para las “*normas que afecten directamente a los consumidores*”, como es el caso. Por ello, se ha recabado el informe de dicho consejo, emitido por la Comisión Permanente el 2 de diciembre de 2021, en el que se estima un efecto positivo del proyecto sobre los consumidores y usuarios y se sugiere la

inclusión en la modificación proyectada al conjunto de las mujeres embarazadas, sin límite de edad.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciarán los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM. El plazo mínimo de esta audiencia e información pública será de quince días hábiles, el cual podrá reducirse hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones excepcionales de interés público debidamente motivadas lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente.

Consta en el expediente que, por Resolución de la directora general de Vivienda y Rehabilitación, de 11 de enero de 2022, se sometió a dicho trámite el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo de 15 días hábiles, sin que se hayan formulado alegaciones.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, con la modificación proyectada se aborda la modificación del citado Decreto 84/2020, en particular, el apartado 1 de su artículo 5, para incluir entre los colectivos para los que los pliegos reguladores de las concesiones demaniales puedan establecer reservas de viviendas, a las mujeres embarazadas menores de 35 años.

Con carácter general cabe decir que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas según la directriz 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que aprueba las Directrices de técnica normativa (en adelante, las directrices), en este caso la opción de aprobar una

modificación de la norma -que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones-, resulta justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, cabe señalar, como ya hemos adelantado, que consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por un único artículo y una disposición final.

Por lo que atañe al título de la norma, se sugiere que se introduzca la referencia al contenido esencial de la modificación que se incorpora, lo que facilita su diferenciación de cualquier otra disposición modificativa del Decreto 84/2020 y resulta conforme con lo establecido en la directriz 53 (*“En ningún caso deberán figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados, aunque podrá incluirse la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que modifica”*).

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes normativos que preceden al proyecto. De igual modo, justifica la nueva regulación; describe su finalidad, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, con cita del artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía. También contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a

los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

En cuanto a la fórmula promulgatoria, sin perjuicio de las observaciones que realizaremos al referirnos a las cuestiones formales y de técnica normativa, consideramos que sería recomendable suprimir de dicha fórmula la referencia a la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración, que, sin embargo, habría de incorporarse en algún párrafo previo de la parte expositiva, según concretan las directrices 12 y 16.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, ya hemos indicado que el artículo único contempla la modificación del apartado 1 del artículo 5 del Decreto 84/2020 que en su redacción actual dispone:

*“En los pliegos reguladores de cada concesión se podrán incluir reservas de viviendas en cada parcela para su destino a los siguientes colectivos: menores de 35 años y mayores de 65 años, personas con discapacidad, personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada, familias numerosas y víctimas de violencia de género. Estas reservas se efectuarán sin perjuicio de las previsiones legales de reserva en favor de las personas con discapacidad y de prioridad de las víctimas de violencia de género en el acceso a las viviendas con protección pública, que únicamente podrán ser incrementadas, pero nunca minoradas”.*

Dicha redacción acoge la consideración esencial formulada por esta Comisión Jurídica Asesora en el referido dictamen 278/20, en relación con el artículo relativo a la reserva de viviendas (el artículo 6 en el proyecto) cuando indicamos:

*“El artículo 6 se refiere a la “Reserva de viviendas” y establece que, sin perjuicio de las reservas legales vigentes, en los pliegos reguladores de cada concesión se podrán incluir reservas de*

*viviendas en cada parcela para su destino a determinado o determinados colectivos, tales como jóvenes menores de 35 años, mayores de 65 años, personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada, víctimas de violencia de género o familias numerosas.*

*Toda vez que precisamente la reserva de viviendas para personas con discapacidad y víctimas de violencia de género están previstas legalmente -artículo 32 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y artículo 17.1 de la Ley 5/2005 de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid- la redacción del precepto debe revisarse para expresar con claridad que se pueden incrementar las reservas de carácter legal, tal y como explica la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.*

*Respecto de las reservas no legales, razones de seguridad jurídica aconsejan que se precisen y queden determinadas en el proyecto de decreto todas las posibilidades”.*

Precisamente con la reforma proyectada se pretende incluir en las reservas no legales, a las mujeres embarazadas menores de 35 años, lo que no merece ninguna objeción desde el punto de vista jurídico. Ya hemos visto que a lo largo del procedimiento alguno de los órganos preinformantes ha sugerido la inclusión en el proyecto de otros colectivos, lo que obedece a razones de oportunidad y ha sido contestado oportunamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Así, la Comisión Permanente del Consejo de Consumo en su informe de 2 de diciembre de 2021 planteó la inclusión del conjunto de mujeres embarazadas, sin límite de edad, pues se considera que, dada la edad tardía a la que según las estadísticas se accede por primera vez a la maternidad, beneficiaría a la sociedad en su conjunto. Dicha propuesta es contestada en la Memoria indicando

que no procede estimarla “*ya que precisamente con esta medida, lo que se pretende es fomentar la maternidad en edades más tempranas de las que en la actualidad se viene produciendo*”. De igual modo, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad se sugirió la inclusión entre dichos colectivos a los jóvenes extutelados del sistema de protección de menores que se encuentran en programas de integración social. Respecto a dicha inclusión, la Memoria explica que “*no puede tenerse en cuenta en este momento la propuesta realizada por entender que la cobertura de la posible necesidad de vivienda que puede corresponder a este colectivo se lleva cabo a través de la Agencia de Vivienda Social mediante viviendas de su propiedad y no en las destinadas a alquiler asequible*”.

Por otro lado, y puesto que obedece a razones de seguridad jurídica, resulta conveniente que en el apartado 3 del artículo 5, cuya reforma no está prevista, se incluya la forma de acreditación de la condición de mujer embarazada menor de 35 años, tal y como sugirió la Secretaría General Técnica de la Consejería Economía, Hacienda y Empleo en su informe de observaciones, de esta manera se obtiene una regulación completa en la materia, siempre deseable, sin que se demore su determinación a los pliegos reguladores de cada concesión, como explica la Memoria, lo que acontecerá solo con respecto a ese colectivo, de manera incoherente con lo establecido en el mencionado apartado para los otros colectivos que se citan en el apartado 1 del referido artículo 5, respecto a los que sí se establece la forma de acreditación de su condición.

El proyecto se cierra con una disposición final relativa a la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

La parte expositiva del proyecto efectúa la referencia al cumplimiento del “*trámite de audiencia e información públicas*” cuando lo correcto es referirse a “*los trámites de audiencia e información pública*”.

La fórmula promulgatoria refiere que el proyecto se aprueba “*de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora*”, si bien debe tenerse en cuenta que conforme el artículo 22.3 del ROFCJA, «*las disposiciones y Resoluciones sobre asuntos informados por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid expresarán si se adoptan conforme a su dictamen o se apartan de él; en el primer caso se usará la fórmula “de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”, en el segundo la de “oída la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”*». Por otro lado, resulta obvio que deberá modificarse la fecha de aprobación que figura en dicha fórmula promulgatoria (13 de julio de 2022). Por último, sin perjuicio de lo que hemos apuntado en la consideración de derecho cuarta, en la referida fórmula promulgatoria debe hacerse referencia al consejero que ejerce la iniciativa (directriz 16).

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 11 de octubre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 624/22

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid