

Dictamen nº: **422/17**  
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **26.10.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 de octubre de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la adjudicación de viviendas con protección pública en régimen de arrendamiento con opción de compra para jóvenes de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, que se encuentren disponibles.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 20 de septiembre de 2017 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 392/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta 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 D<sup>a</sup> 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 26 de octubre de 2017.

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

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto, tal y como se explicita en su parte expositiva y se desarrolla en el articulado, regular un procedimiento que, basado en los principios de publicidad y concurrencia, permita adjudicar las viviendas de titularidad de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, *“que hayan quedado y vayan quedando disponibles”*, que hayan sido calificadas como viviendas con protección pública en régimen de arrendamiento con opción de compra para jóvenes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 3 de julio, por la que se establece el mecanismo de naturaleza no tributaria compensatorio de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida, que suprime la tipología de vivienda que es objeto de este proyecto.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva comprensiva de 10 artículos y culmina con una parte final integrada por una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Se refiere a los principios y forma de adjudicación.

Artículo 3.- Regula el inicio del procedimiento.

Artículo 4.- Sobre las solicitudes de inscripción en el sorteo

Artículo 5.- Relativo a la relación provisional de admitidos y excluidos al sorteo.

Artículo 6.- Se refiere a la relación definitiva de solicitantes admitidos y excluidos.

Artículo 7.- Relativo al sorteo y al listado definitivo de solicitantes.

Artículo 8.- Regula los requisitos de acceso.

Artículo 9.- Referido a la comprobación de requisitos y adjudicación.

Artículo 10.- Contempla la formalización de los contratos.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición derogatoria única contempla la derogación de la Orden 3766/2005, de 7 de diciembre, de la Consejería de Vivienda, por la que regula la Lista Única de solicitantes de viviendas con protección pública para arrendamiento con opción de compra para jóvenes.

Por último las dos disposiciones finales contemplan la habilitación al titular de consejería competente en materia de vivienda para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto (disposición final primera) y la entrada en vigor de la norma prevista al mes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (disposición final segunda).

### **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.- Resolución de 5 de abril de 2017 del director general de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, acordando la apertura del trámite de consulta pública sobre el proyecto de decreto (Documento 1 del expediente).

2.- Memoria elaborada para el trámite de consulta pública (Documento 2 del expediente).

3.- Proyecto de decreto sometido al trámite de consulta pública (Documento 3 del expediente).

4.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Vivienda y Rehabilitación el 31 de mayo de 2017 (Documento 4 del expediente).

5.- Resolución de 5 de junio de 2017 del secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras acordando la apertura del trámite de audiencia e información pública (Documento 5 del expediente).

6.- Informe de 21 de junio de 2017 de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno realizando observaciones al proyecto (Documento 6.1 del expediente).

7.- Informe con observaciones a la Memoria, a la parte expositiva y al articulado de la norma firmado por el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda el día 21 de junio de 2017 (Documento 6.2 del expediente).

8.- Informe con observaciones al articulado firmado por el secretario general técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia el día 20 de junio de 2017, en el que se recuerda que debe recabarse informe a la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Documento 6.3 del expediente).

9.- Informe con observaciones al articulado y a la Memoria firmado por el secretario general técnico de la Consejería de Sanidad el día 19 de junio de 2017 (Documento 6.4 del expediente).

10.- Informe sin observaciones firmado el 7 de junio de 2017 por el secretario general técnico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (Documento 6.5 del expediente).

11.- Informe firmado el 16 de junio de 2017 por el secretario general técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio en el sentido de no formular observaciones al proyecto (Documento 6.6 del expediente).

12.- Informe de la Dirección General de Justicia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno en el que se indica que el proyecto no afecta directamente a las competencias de esa dirección general (Documento 6.7 del expediente).

13.- Informe de 26 de junio de 2017 del secretario general de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid en el que se da cuenta de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley por el que se establece el mecanismo de naturaleza no tributaria compensatorio de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida(Documento 6.8 del expediente).

14.- Informe de 13 de junio de 2017 del director general de Atención a Personas con Discapacidad realizando algunas observaciones al articulado del proyecto (Documento 6.9 del expediente).

15.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda firmado el 3 de julio de 2017 en el que se concluye que no existen inconvenientes para la aprobación de la norma (Documento 7 del expediente).

16.- Certificado del secretario del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid sobre el acuerdo adoptado por mayoría por la Comisión Permanente de ese órgano en su reunión del día 12 de junio de 2017 por el que se informa favorablemente el proyecto de decreto (Documento 8 del expediente).

17.- Informe de 15 de julio de 2016 de la Dirección General de la Familia y el Menor en relación con falta de impacto del proyecto en la familia, la infancia y la adolescencia (Documento 9 del expediente).

18.- Informe de 7 de junio de 2016 de la directora general de la Mujer, en relación con el impacto por razón de género, en el que se recoge que se espera que el impacto sea positivo con la aprobación de la norma *“al contemplar que las mujeres víctimas de violencia de género puedan acceder a estas viviendas cuando como consecuencia de esta situación acreditada, no puedan destinar su vivienda a domicilio habitual”* (Documento 10 del expediente).

19.- Informe sobre el análisis y valoración de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género firmado el 7 de junio de 2017 por el director general de Servicios Sociales e Integración Social (Documento 11 del expediente).

20.- Informe de 28 de junio de 2017 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en el que se realizan observaciones al articulado del proyecto (Documento 12 del expediente).

21.- Informe de 10 de julio de 2017 firmado por el director general de Vivienda y Rehabilitación de contestación a las observaciones formuladas a lo largo de la tramitación del procedimiento (Documento 13 del expediente).

22.- Informe de 14 de julio de 2017 del secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras (Documento 14 del expediente).

23.- Texto del proyecto de decreto sometido a informe del Servicio Jurídico de la Comunidad de Madrid (Documento 15 del expediente).

24.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo fechada el 10 de julio de 2017 (Documento 16 del expediente).

25.- Informe de 27 de julio de 2017 del Servicio Jurídico en la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, en el que se formulan consideraciones al proyecto, algunas de carácter esencial (Documento 17 del expediente).

26.- Informe de contestación a las consideraciones formuladas en el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, firmado por el director general de Vivienda y Rehabilitación el 29 de agosto de 2017 (Documento 18 del expediente).

27.- Texto del proyecto de decreto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (Documento 19 del expediente).

28.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo fechada el 30 de agosto de 2017 (Documento 20 del expediente).

29.- Informe de 12 de septiembre de 2017 sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (Documento 21 del expediente).

30.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 12 de septiembre de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (Documento 22 del expediente administrativo).

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 del consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta, como después veremos, en ejecución de una ley, 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.

Cabe destacar 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 de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017(recurso 1397/2015) señala que *“lo que tenga la norma de desarrollo y ejecución de la ley deberá ser informado por el Consejo de Estado pues, repetimos, la exigencia de su dictamen viene dada no por razón del rango de la norma informada sino por su contenido y función... Y añádase que la finalidad de tal dictamen, como señala la sentencia impugnada, es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

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

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).

Ahora bien como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2013, de 9 de mayo, *“esto no quiere decir que el Estado carezca de todo mecanismo de intervención en materia de urbanismo y vivienda. En efecto, en materia de vivienda, 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 actualidad, la normativa estatal en materia de vivienda protegida se contiene en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, que ha sido prorrogado durante un año por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

En la Comunidad de Madrid la normativa en materia de viviendas de protección pública está constituida por la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda (en adelante, 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. En desarrollo del citado Reglamento del año 2005 se aprobó la Orden 3766/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba la Lista Única de Solicitantes de Viviendas con Protección Pública para Arrendamiento con Opción a Compra para jóvenes y el procedimiento de selección de la misma (en adelante, Orden 3766/2005), que se deroga expresamente con el proyecto que dictaminamos.

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.

Ha de añadirse a esta regulación lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en cuanto al régimen excepcional de alquiler de viviendas por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid a favor de ocupantes sin título suficiente anteriores al 1 de enero de 2016.

Por último resulta relevante hacer referencia a la Ley 9/2017, de 3 de julio, por el que se establece el mecanismo de naturaleza tributaria compensatoria de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida (en adelante, Ley 9/2017). Precisamente esta ley suprime la tipología de vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento con opción de compra, si bien no resulta de aplicación a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor (disposición transitoria), lo que permite la aprobación de la norma que dictaminamos a pesar de la supresión de la tipología de vivienda que constituye su objeto, toda vez que como aclara el preámbulo de la ley, la

disposición transitoria *“en aras de la seguridad jurídica, excluye la aplicación retroactiva de la supresión de la tipología de vivienda protegida en régimen de arrendamiento con opción de compra”*.

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

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable

para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en adelante "*Ley del Gobierno*" tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) teniendo presentes además, como antes apuntábamos las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existe ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, lo que deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento se ha recabado la opinión de los ciudadanos mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, por Resolución de 5 abril de 2017 del director general de Vivienda y Rehabilitación, de una Memoria comprensiva de los problemas que se pretenden solucionar, de la necesidad y oportunidad de la norma, sus objetivos así como las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias. Según resulta de las memorias del Análisis de Impacto Normativo que obran en el procedimiento no se recibieron alegaciones durante el mencionado trámite.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, que ostenta competencias en materia de viviendas con protección pública, según lo dispuesto en el Decreto 199/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras. La Dirección General de Vivienda y Rehabilitación es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 10 del referido Decreto 199/2015.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias firmadas por el director general de Vivienda y Rehabilitación, la primera al principio de la tramitación del procedimiento y las otras dos según se

han ido cumplimentado los distintos trámites. 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 (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Las memorias que figuran en el expediente remitido contemplan la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan 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 se refiere a los impactos de la norma proyectada, contienen una referencia al impacto económico y presupuestario, para destacar que el proyecto supone un impacto económico y presupuestario para la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, titular de las viviendas que constituyen el objeto del proyecto normativo. No obstante se explica que la entrega de las viviendas no implicara un mayor gasto del presupuestada por la Agencia, ya que se trata de viviendas construidas y además que puede implicar una reducción de la morosidad en el pago de las rentas, pues al establecerse como requisito de acceso unos ingresos mínimos de 1,5 IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) se garantiza un mínimo de solvencia de los arrendatarios.

En las memorias se contiene también una breve referencia a la falta de impacto de la norma sobre la unidad de mercado.

Por otro lado, tal y como señala el artículo 2.1 d) del Real Decreto 1083/2009, en el análisis económico debe prestarse una especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia, si bien las



memorias analizadas no contienen ningún análisis de este concreto impacto.

Si incluyen 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.

Figura también incorporado a las memorias el examen del impacto por razón de género y al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

También contemplan las memorias la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. No obstante se observa que no se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009. En el procedimiento examinado se advierte que constan dos informes emitidos por el director general de Vivienda y Rehabilitación en los que se da contestación a las observaciones formulas en el curso del procedimiento por lo que parece necesario que al menos sus conclusiones se recojan en la memoria. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento

de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009. Por otro lado desconocemos cual ha sido el resultado del trámite de audiencia pues nada consta al respecto en el expediente. En este punto cabe recordar que el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009 exige que en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se refleje el resultado del trámite de audiencia, lo que deberá subsanarse oportunamente en este procedimiento.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en sentido favorable al proyecto.

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 dictamen 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 27 de julio de 2017, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en el informe de 29 de agosto de 2017 del director general de Vivienda y Rehabilitación.

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, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de la Consejería de Sanidad, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, y de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, que en parte han sido acogidas en el texto, tal y como se recoge en el informe de 10 de julio de 2017 del director general de Vivienda y Rehabilitación.

También se ha emitido informe por la Dirección de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en base a lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la citada Dirección General, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (Criterio 12).

Por último cabe señalar que 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*”. De acuerdo con la anterior exigencia, se ha solicitado el informe de ese órgano consultivo que emitió su parecer favorable al proyecto en la reunión de su Comisión Permanente del día 12 de junio de 2017.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente remitido que por Resolución de 5 de junio de 2017 del secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. Como hemos expresado anteriormente no existe constancia en el expediente de cuál ha sido el resultado de dicho trámite, lo que deberá subsanarse oportunamente en este procedimiento.

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

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Debe destacarse la depuración que ha sufrido la norma durante su tramitación, ya que se han ido acogiendo en gran medida las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). En efecto en la parte expositiva se recogen las competencias autonómicas en cuyo ejercicio se dicta la norma y los antecedentes normativos, entre los que se ha incluido la obligada cita de la Ley 9/2017, al acogerse la consideración esencial formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. De igual modo la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad.

No obstante debe observarse que falta una referencia a los trámites, pues únicamente se cita el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid y además en un lugar inadecuado como es el que contiene la fórmula promulgatoria, en la que debe figurar únicamente el consejero que ejerce la iniciativa, la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, con la fórmula, según proceda, “oída” o “ *de acuerdo*”, para añadir a continuación “*previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día...*”. Resulta por tanto necesario completar la referencia a los trámites con la cita de un informe de relevancia jurídica como es el de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid o la indicación sobre el sometimiento del proyecto al trámite general de audiencia e información pública.

Por otro lado en la parte expositiva falta una referencia a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, conforme a lo establecido en el artículo 129 de la LPAC (*“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*).

Por lo que se refiere a la parte dispositiva el artículo 1 se refiere al objeto de la norma que no es otro que el establecer el procedimiento para la adjudicación de las viviendas de titularidad de la Agencia de Vivienda Social calificadas como viviendas con protección pública en régimen de arrendamiento con opción de compra o cuyo procedimiento de calificación se haya iniciado, en ambos casos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017. La introducción de este último matiz que la norma incorpora en el apartado 2 del artículo 1, tras acogerse la consideración esencial formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, resulta relevante, pues como hemos dicho la citada Ley 9/2017 ha suprimido esa tipología de vivienda con protección pública si bien, conforme a su disposición transitoria, los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor se rigen por la normativa anterior, lo que como explicita el preámbulo de la ley responde a razones de seguridad jurídica, y por tanto *“excluye la aplicación retroactiva de la supresión de la tipología de vivienda protegida en régimen de arrendamiento con opción de compra a los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de la ley”*. De este modo y con la regulación establecida en el citado apartado se salva la objeción relativa a que el procedimiento que se regula en el proyecto no puede aplicarse a nuevas viviendas ya calificadas o en trámite de calificación tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017.

El artículo 2 de la norma proyectada viene referido a los principios y forma de adjudicación. En cuanto a lo primero alude a los principios de publicidad y concurrencia en consonancia con lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de Viviendas con Protección Pública que al referirse a la tipología de viviendas que es objeto de este proyecto dispone que *“las viviendas se asignarán con respeto a los principios de publicidad y concurrencia”*. En cuanto a la forma de adjudicación se establece el sorteo convocado por la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería competente en materia de vivienda, del que ha de resultar un listado de solicitantes entre los que se ha de llevar a cabo la adjudicación siguiendo el orden de prelación entre ellos.

La novedad respecto a la regulación anterior, contenida en la Orden 3766/2005, consiste en la desaparición de la Lista Única de Solicitantes de Viviendas en la que debían inscribirse los demandantes de viviendas con protección pública en régimen de arrendamiento con opción de compra y que constituía una relación de solicitantes abierta y permanente no vinculada a promociones concretas. La razón de la mencionada supresión aparece explicitada en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y responde, según se dice, a la pérdida de funcionalidad de la referida lista porque o bien los solicitantes ya no cumplen los requisitos de acceso o los inscritos ya no están interesados en las viviendas que se ofrecen y renuncian a las mismas quedando viviendas disponibles sin asignar. También responde la supresión de la Lista Única a que se ha reducido la nueva promoción de este tipo de viviendas y a que, con la nueva regulación que se establece, pueden acceder a esta tipología de viviendas no solo los jóvenes sino también los mayores de 35 años, posibilidad ésta última también recogida en el artículo 24.1 del Reglamento de Viviendas con Protección Pública.

El inicio del procedimiento de adjudicación se produce mediante convocatoria pública según dispone el artículo 3 del proyecto. Tras

contemplar en el apartado 1 la publicidad de la convocatoria tanto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, como mediante la exposición en la Oficina de Vivienda, en la página web institucional de la Comunidad de Madrid y a través de “*otras medidas de publicidad que se estimen oportunas*”, en el apartado 2 se difiere a la convocatoria la determinación de las condiciones que deben cumplir los solicitantes para la concurrencia y posterior adjudicación, los cupos y la información sobre las viviendas a adjudicar( características, municipios de localización, precios y rentas máximas).

Respecto a ese segundo apartado del artículo 3 que comentamos cabe indicar que se genera inseguridad jurídica cuando se difiere a la convocatoria la determinación de las condiciones que deben cumplir los interesados, pues cabe entender que dichas condiciones serán las que establece el artículo 8 del proyecto cuando regula los requisitos de acceso a las viviendas y este precepto parece regular dichos requisitos como *numerus clausus*. En cualquier caso no se estima que la ubicación del artículo relativo a los requisitos de acceso sea la correcta pues por razones de sistemática los requisitos que deben reunir los que quieren participar en el sorteo y que son imprescindibles para poder ser adjudicatario de la vivienda deberían figurar antes de la regulación del procedimiento.

De otro lado coincidimos con lo indicado por varios de los órganos preinformantes en relación con la incorrección de aplazar la determinación de los cupos a la convocatoria sin fijar en la norma reglamentaria al menos los criterios de determinación de dichos cupos, por un lado por la vocación de permanencia de la norma que pretende aprobarse y por otro en cuanto que resulta positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen las reglas que han de disciplinar una materia, máxime cuando se trata de especificaciones que la ley espera de la norma que ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, ya que así se ofrece certeza y



seguridad jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas.

De acuerdo con lo dicho, entendemos que razones de seguridad jurídica exigen que tanto las condiciones que son necesarias cumplir por los interesados para la concurrencia y posterior adjudicación de la viviendas, como los criterios de determinación de los cupos queden establecidos en sede reglamentaria, sin aplazar al momento de la convocatoria su fijación.

Esta consideración es esencial.

El artículo 4 se refiere a la solicitudes de inscripción para participar en el correspondiente sorteo, reproduciendo en el apartado 1 el requisito que se reitera en el artículo 8 relativo a que los solicitantes deberán ser mayores de edad o menores emancipados, por lo que podría suprimirse en el artículo que comentamos para evitar complicar innecesariamente la redacción de la norma, sin perjuicio de reiterar que por razones de sistemática los requisitos de acceso a las viviendas (artículo 8) deberían regularse con anterioridad al procedimiento.

Los artículos 5, 6 y 7 del proyecto que regulan, respectivamente, la relación provisional de admitidos y excluidos al sorteo, la relación definitiva de admitidos y excluidos y el sorteo propiamente dicho que culmina con la formación de listado definitivo con su correspondiente orden de prelación para la adjudicación de las viviendas, han sufrido una notable mejora al haberse acogido las observaciones jurídicas formuladas por los órganos preinformantes, no obstante se echa en falta una referencia a la posibilidad que asiste a los interesados de formular reclamaciones contra la resolución por la que se apruebe la lista definitiva, el plazo para su formulación así como el órgano ante el que pueden interponerse y que se encargará de su resolución. Por otro lado, siguiendo la indicación de la Abogacía General de la Comunidad de

Madrid, se ha incluido la referencia al plazo máximo para dictar resolución expresa, si bien entendemos que por razones de seguridad jurídica es recomendable que se incluya la referencia al sentido del silencio, que, de conformidad con lo establecido en la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, debe ser desestimatorio.

Por otro lado, por razones de sistemática y de coherencia interna del artículo 7, entendemos que el apartado 4 del mencionado precepto, relativo a la aprobación del listado definitivo de solicitantes tras el sorteo, debería situarse antes de lo expresado en los apartados 2 y 3 del citado artículo.

El artículo 8 regula los requisitos de acceso a las viviendas de forma similar a la establecida en el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, acogiendo de esta manera las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. En relación con este artículo debemos reiterar lo expresado en líneas anteriores en cuanto a su ubicación en el proyecto pues en la redacción actual se produce con dicha ubicación una interrupción en la regulación del procedimiento de adjudicación de las viviendas que dificulta su comprensión en claro perjuicio de la seguridad jurídica.

El artículo 9 al referirse a la fecha en que deberán cumplirse los requisitos de acceso contiene una referencia genérica al Decreto 74/2009, lo cual no resulta correcto porque en puridad es el Reglamento de Viviendas con Protección Pública el que contempla el contenido al que se alude y no el decreto aprobatorio, y de otro lado porque la remisión debería realizarse al artículo concreto para que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

Entendemos que en el apartado 2 del artículo 9 resulta superflua y reiterativa la expresión “*y en su caso adjudicación*”, pues si lo que se quiere decir que es la adjudicación se hará respetando el orden de prelación de listado definitivo resultante del sorteo, ya se contempla en el apartado 4 y en el apartado 5 del citado artículo con mejor sistemática.

Por último el artículo 10, aunque lleva por título “*Formalización de los contratos*” en relación tiene un contenido más amplio pues también regula la aceptación y la renuncia a la adjudicación, por lo que o bien debería cambiarse la denominación del artículo para que refleje su contenido completo o bien regularse el tema de la adjudicación y la renuncia en artículo aparte.

Nada cabe objetar a las disposiciones de la parte final que responden al contenido que le es propio al contemplar la derogación de la Orden 3766/2005, al sustituirse la regulación en ella establecida por la que ahora contempla el proyecto (disposición derogatoria única), la habilitación al consejero competente para el desarrollo normativo (disposición final primera) y una *vacatio legis* de un mes para la entrada en vigor de la norma (disposición final segunda).

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

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

Conforme al uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos establecido en las citadas directrices, debe revisarse el texto proyectado teniendo en cuenta que la parte citada de una norma (artículo, apartado, disposición final...) debe escribirse en minúscula.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. Esto debe tenerse en cuenta tanto en la parte expositiva (referencia a la Ley 6/1997) como en el articulado (así por ejemplo la cita de la LPAC).

En el artículo 1.2 cuando se dice “*Este procedimiento estará vigente*” debería decirse “*El procedimiento de adjudicación estará vigente*”, para mayor claridad y evitar la confusión con el procedimiento de calificación de las viviendas al que se alude antes de introducir la citada frase.

En el inciso final del artículo 6.3 debe suprimirse una coma y en el apartado 5 de ese mismo artículo la palabra ley (antes de 1/2001, de 29 de marzo) debe ir en mayúscula.

Se observa una errata en el artículo 8.2.1 letra b) inciso final, pues donde aparece “*Par*” debería decir “*Para*”.

En el artículo 9.1, para mayor claridad, donde dice “*anteriormente*” debería decir “*en el artículo anterior*”.

Debe suprimirse una coma que aparece al final de primer párrafo del artículo 9.2 y escribir separado “*eneste*” en el último párrafo del artículo 10.3.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final segunda debe ir entrecomillada.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, y, en especial, la formulada con carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regula la adjudicación de viviendas con protección pública en régimen de arrendamiento con opción a compra para jóvenes, de titularidad de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, que se encuentren disponibles.

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

Madrid, 26 de octubre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 422/17

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid