

Dictamen nº:

448/09

Consulta:

Consejera de Medio Ambiente, Vivienda

y Ordenación del Territorio

Asunto:

Proyecto de Reglamento Ejecutivo

Aprobación:

23.09.09

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 23 de septiembre de 2009, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en relación con la solicitud de dictamen preceptivo formulada por la Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, sobre el proyecto de decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios residenciales en la Comunidad de Madrid (Plan de Rehabilitación 2009-2012).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El pasado 3 de agosto de 2009 tuvo entrada en el registro de este Órgano Consultivo solicitud de dictamen firmada por la Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, relativa al proyecto de decreto señalado en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le procedió a dar entrada con el número 393/09, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34.1 de Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, venciendo dicho plazo el 25 de septiembre próximo.

La ponencia del dictamen ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta, que sometió a la consideración del Pleno, donde fue deliberado y aprobado en sesión celebrada el 23 de septiembre de 2009.

SEGUNDO.- Sobre el proyecto de decreto.

Consta el borrador del decreto remitido de un preámbulo, y un texto articulado —que consta de 12 artículos—, estructurados, a su vez, en tres capítulos, a los que siguen una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos finales.

En el preámbulo se invoca el título por virtud del cual se dicta la norma reglamentaria, que es el derivado del artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, según el cual la Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de vivienda. Se apunta también en el preámbulo a que, precisamente en virtud de este título competencial, la Comunidad de Madrid aprobó el primer Plan de Vivienda en 1997 para el periodo 1997-2000, y posteriormente los Planes de Vivienda 2001-2004 y 2005-2008, que regulaban conjuntamente las ayudas para el acceso a una vivienda con protección pública, y para la rehabilitación de edificios de viviendas.

El Plan de Rehabilitación 2009-2012 aborda por primera vez en un decreto independiente del de vivienda, la regulación del régimen jurídico de las ayudas destinadas a la mejora y renovación del parque de viviendas existente. Tales ayudas se destinan a sufragar las actuaciones que vayan más allá del deber de conservación de los edificios que la Ley 9/2001, de 17 de diciembre, del Suelo de la Comunidad de Madrid, impone a los propietarios, en cuanto redunden en beneficio de la sociedad en general, destinándose las ayudas tanto a actuaciones dirigidas a elementos comunes de edificios residenciales, como a espacios libres públicos de barrios y centros urbanos declarados para tal fin.

Como segundo objetivo, el decreto se propone también reducir las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero, y potenciar el uso de los avances tecnológicos en el sector de la edificación con respecto a la eficiencia y a la utilización de energías renovables, además de estimular la actividad en el sector.

Por último, el decreto simplifica el sistema de gestión de las ayudas, considerando a las comunidades de propietarios como posibles beneficiarias de las mismas. Como novedad se introduce la figura del Gestor Personal de Rehabilitación como elemento de apoyo, asesoramiento e información al ciudadano.

El texto articulado del decreto está dividido en tres capítulos, que llevan por rúbrica, sucesivamente, “*Disposiciones Generales*”, “*De las Ayudas a la Rehabilitación*” y “*De la Gestión de las Actuaciones y de las Ayudas*”.

El Capítulo I, sobre “*Disposiciones Generales*”, consta de 8 artículos, que regulan las siguientes cuestiones:

- Artículo 1, en que se define el objeto de la norma.
- Artículo 2, sobre el ámbito de las actuaciones subvencionables de rehabilitación. En este artículo, después de precisarse que dichas actuaciones se realizarán sobre elementos comunes de los edificios, con las excepciones que expresamente se señalan, define con detalle los distintos ámbitos en que dichas actuaciones podrán llevarse a cabo: acondicionamiento de elementos constructivos existentes e implantación o sustitución de instalaciones, con objeto de reducir las emisiones de CO₂, así como permitir el ahorro de energía y el uso racional de los recursos naturales; mejora de la funcionalidad de los edificios, en tres aspectos: seguridad, accesibilidad y salubridad; embellecimiento exterior de los edificios; rehabilitación integral de la edificación tradicional de la Comunidad de Madrid; y, en último lugar,

recuperación de entornos urbanos degradados mediante Áreas de Rehabilitación de Barrios o Centros Urbanos.

- Artículo 3, sobre las ayudas económicas.
- Artículo 4, sobre el control, seguimiento y cumplimiento de las subvenciones.
- Artículo 5, en que se declara la compatibilidad de las ayudas contempladas en el decreto con las que se puedan obtener al amparo de los Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación, y las ayudas municipales, en su caso, en materia de rehabilitación.
- Artículo 6, acerca de la Declaración de Área de Rehabilitación de Barrios o de Centros Urbanos.
- Artículo 7, que define el concepto de inversión subvencionable.
- Artículo 8, que especifica quiénes pueden ser solicitantes y beneficiarios de las ayudas.

El Capítulo II, cuyo título es “*De las Ayudas a la Rehabilitación*”, consta de tres artículos:

- Artículo 9, que especifica las ayudas a conceder por cada inversión subvencionable.
- Artículo 10, que regula las ayudas económicas a las Áreas de Rehabilitación de Barrios o de Centros Urbanos.
- Artículo 11, sobre los requisitos para la obtención de ayudas, distinguiéndose entre los requisitos en general, y los requisitos específicos de actuaciones referentes a seguridad estructural y a accesibilidad.

El Capítulo III, que lleva por rúbrica “*De la gestión de las Actuaciones y de las Ayudas*”, consta de un solo artículo, el artículo 12, que regula los

“Instrumentos de gestión al servicio del ciudadano para hacer efectivas las ayudas”. Tales instrumentos son las Oficinas de Rehabilitación, al frente de las cuales se encuentra la figura del Gestor Personal de Rehabilitación, así como los Convenios que puedan suscribirse con los Ayuntamientos en que se sitúen las Áreas de Rehabilitación, así como con el Ministerio, en caso de que se vayan a recibir ayudas de la Administración estatal.

Al texto articulado del decreto, se añade una disposición adicional, en que se regula la compatibilidad de las ayudas contempladas en este decreto con las previstas en otras disposiciones normativas de incentivo y fomento.

A continuación, se incluyen dos disposiciones transitorias: la primera, referente a la normativa aplicable a los expedientes administrativos que se encuentren en tramitación o iniciados al momento de la entrada en vigor del decreto, y la segunda, sobre la posibilidad de aplicar excepcionalmente la regulación derivada del nuevo decreto a las Zonas de Rehabilitación Integrada y Áreas de Rehabilitación declaradas durante el año 2008 y cuyos expedientes no hayan sido calificados provisionalmente o sobre los que no haya recaído resolución de ayudas económicas.

La disposición derogatoria establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la regulación contenida en el presente decreto, y las disposiciones finales facultan, la primera al titular de la Consejería para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución del decreto, y la segunda, establece el momento de su entrada en vigor.

TERCERO.- En el procedimiento de elaboración de la norma, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 24 de noviembre, del Gobierno, se ha dado trámite de audiencia a las siguientes entidades cuyos fines guardan relación con el objeto de la norma proyectada, y que ostentan interés legítimo en el asunto: la Federación A, la

Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS), B, la Asociación C, la Federación D, y E.

En dicho trámite han formulado alegaciones la Federación A, E y la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS), las cuales han sido contestadas de forma individual por medio de informe suscrito por el Director General de Vivienda y Rehabilitación.

CUARTO.- Se acompañan asimismo al expediente la memoria justificativa del borrador de decreto, así como una memoria económica, ambas exigidas por el ya citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno. En la memoria económica se estima que el coste total de las subvenciones contempladas en el decreto, para dar respuesta a las 186.000 actuaciones proyectadas, asciende a 350 millones de euros, calculándose una subvención media por actuación de 1.881,70 euros. Dicho coste total se imputará a la partida presupuestaria 78430 del Programa 610 “*Vivienda y Rehabilitación*”.

Se incluye también el informe sobre impacto por razón de género de las medidas contempladas en el decreto, exigido por el mismo artículo 24 de la Ley del Gobierno, en la redacción introducida por la Ley 30/2003, de 13 de octubre.

QUINTO.- En acatamiento de lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se ha dado traslado del texto del decreto a las Secretarías Generales Técnicas – en lo sucesivo, se aludirá a ellas con el acrónimo SGT- del resto de las Consejerías, habiéndose formulado observaciones por parte de las siguientes:

1.- Por la Vicepresidencia y Portavocía del Gobierno se emite informe en el que se recogen determinadas sugerencias de técnica normativa, de acuerdo con las directrices contenidas en el Acuerdo del Consejo de

Ministros de 22 de julio de 2005, así como se mencionan algunas cuestiones sobre la tramitación del procedimiento, como la necesidad de que se emita informe por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, así como por parte de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

2.- Por parte de la SGT de Transportes e Infraestructuras, se hacen meras observaciones de carácter formal.

3.- Por la SGT de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, se formula una observación referente a la Disposición adicional primera, sobre la compatibilidad de las ayudas económicas del decreto, según la cual debería incluirse la alusión expresa a la compatibilidad de las ayudas sobre adecuación de la vivienda a personas con alguna minusvalía o con problemas de movilidad, con las ayudas destinadas a la adaptación funcional de la vivienda de personas con discapacidad que se tramitan desde la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

4.- La SGT de la Consejería de Economía y Hacienda realiza un extenso informe, referente a los tres proyectos de decreto remitidos desde la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio: el decreto por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, el decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la vivienda en la Comunidad de Madrid (Plan Vivienda 2009-2012), y el que ahora nos ocupa, el decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios residenciales en el marco del Plan de Rehabilitación 2009-2012. En dicho informe se recogen una serie de consideraciones generales, que afectan a los tres proyectos de decreto, fundamentalmente de técnica normativa, y otra serie de observaciones específicas que afectan a cada uno de los borradores.

Por lo que se refiere al proyecto de decreto sometido a dictamen, se dice que el decreto no se dicta en desarrollo de la Ley 6/1997, de 8 de enero, de

Protección Pública a la Vivienda, sino que se dicta en el ejercicio de las competencias en materia de fomento de la vivienda. De ahí que fuera deseable la mención en el preámbulo de la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, pues, aun cuando el decreto no constituye un desarrollo de la misma, sí se aprueba al amparo de su regulación. También realiza algunas sugerencias respecto al contenido de algunos artículos susceptibles de mejora, si bien, se constata que se está refiriendo a un borrador distinto del remitido a este Consejo Consultivo, pues la referencia a los artículos que se hace en el informe no coincide con la numeración del borrador que este órgano tiene a su disposición, advirtiéndose, asimismo, que algunas de las sugerencias recogidas han tenido su plasmación en la versión definitiva del borrador de decreto que se remite a este Consejo (por ejemplo, la que se refiere a la necesidad de suprimir la limitación durante cinco años a transmitir *inter vivos* la vivienda que se hubiera beneficiado de una subvención a la rehabilitación).

5.- En informe de la SGT de la Consejería de Empleo y Mujer se recogen algunas recomendaciones de técnica normativa.

6.- En el informe emitido por la SGT de la Consejería de Cultura, Deporte y Turismo se vierten también unas breves consideraciones de técnica normativa y de redacción.

7.- En el informe de la SGT de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se realizan también observaciones referentes a la técnica normativa, tanto en relación con la parte expositiva como con la dispositiva del decreto, así como otras de carácter formal. Como novedad no suscitada en ninguno de los informes anteriores, se apunta a que se recaben, además del informe de la Consejería de Economía y Hacienda y del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, el de la Dirección General de Política Financiera, Tesorería y Patrimonio, por implicar el nuevo decreto el pago anticipado de determinadas subvenciones.

8.- Por parte de las SGT de las Consejerías de Educación y de Sanidad no se formulan observaciones.

Todas estas observaciones han sido contestadas mediante informe individual del Director General de Vivienda y Rehabilitación.

SEXTO.- En fecha 23 de febrero de 2009, por el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se emite informe acerca del proyecto de decreto, en el que, entre otras cuestiones referentes a la necesidad de aclarar o mejorar la redacción de determinados artículos, se sugiere la necesidad de definir con mayor claridad la figura del “*Gestor Personal de Rehabilitación*” y de las “*Oficinas de Rehabilitación*”, así como de redactar de nuevo el artículo referente a los convenios interadministrativos y a las entidades gestoras, con supresión de la referencia a la posibilidad de celebrar encomiendas de gestión con empresas municipales públicas o mixtas, circunscribiéndolo a los convenios de colaboración, que es la figura que expresamente contempla el artículo 16 de la Ley General de Subvenciones.

Dicho informe es contestado por el Director General de Vivienda y Rehabilitación en fecha 9 de marzo de 2009.

SÉPTIMO.- Por la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda, se emite informe firmado digitalmente el 20 de febrero de 2009, en el que se recogen determinadas consideraciones de interés.

Así, en primer lugar, se apunta a que, en aplicación del artículo 55 de la Ley 2/2008, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el ejercicio 2009, debería exigirse el previo informe de la Consejería de Economía y Hacienda. Se incide también en que, tratándose del establecimiento de líneas de ayuda, de acuerdo con la Disposición adicional 13^a de la Ley General de Subvenciones, debería

procederse a la previa aprobación del correspondiente plan estratégico de subvenciones.

En cuanto al contenido del decreto propiamente dicho, se apunta a que el texto debería incorporar al menos el contenido mínimo obligatorio de una base reguladora. Asimismo, se señala que el proyecto mantiene la fórmula de calificación provisional y definitiva de edificios y viviendas, sin aclarar la relación existente entre el procedimiento de gasto y concesión de las ayudas y el de calificación de las actuaciones como protegidas, considerándose que el decreto no da adecuada cobertura al proceso de gasto en sus diferentes fases. De igual manera, deberían recogerse los efectos de los actos administrativos por los que se reconocen las “*Áreas de Rehabilitación de barrios*”, y su relación con el proceso de gasto.

También se recogen en el informe de la Intervención una serie de precisiones respecto al capítulo dedicado a los instrumentos de gestión. En particular, se señala que debería precisarse el carácter del Gestor Personal de Rehabilitación. En cuanto a las Entidades Gestoras, se entiende que la referencia en el decreto adolece de imprecisión desde el punto de vista jurídico, presupuestario y de adecuación al ordenamiento autonómico.

Por último, respecto a la Disposición adicional segunda, se apunta a que el órgano competente para la suscripción de convenios de colaboración con entidades de crédito públicas y privadas no sería el Consejero competente en materia de rehabilitación, sino el titular de la Consejería de Economía y Hacienda, que ostenta las competencias relativas a tesorería.

En cuanto a las disposiciones transitorias, debería aclararse qué relación tiene cada una de las fases de los expedientes en trámite con el proceso de gasto, señalándose también que, al no existir crédito suficiente para atender a todas las actuaciones calificadas, sería necesario establecer un procedimiento de concurrencia competitiva que permitiera cerrar definitivamente los expedientes.

Tal informe es contestado a su vez por otro fechado el 9 de marzo siguiente por el Director General de Vivienda y Rehabilitación.

OCTAVO.- Se incorporan al procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria, dos informes de la Consejería de Economía y Hacienda, emitidos por la Dirección General de Presupuestos y Análisis Económico, y por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos.

En el informe de la Dirección General de Presupuestos y Análisis Económico, se concluye, tras realizar un análisis del coste que supondrá la aplicación del decreto que coincide con el reflejado en la memoria económica, que no se ve inconveniente alguno a la tramitación de la norma, teniendo en cuenta que las aportaciones derivadas de la aplicación del decreto deberán ser recogidas en los presupuestos futuros de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento, tal y como establece el artículo 3.2 del borrador.

Por su parte, en el informe emitido por la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, aparte de algunas consideraciones de técnica normativa, se incide en que la aplicación del decreto puede conllevar gastos en el Capítulo 1, en lo tocante a la figura del Gestor Personal de Rehabilitación, ya se trate de una persona física o de una persona jurídica. Así, si se trata de una persona física, se advierte del riesgo de que por los tribunales se califique el vínculo que liga a las personas físicas con la Administración como de contrato laboral indefinido, siempre que el objeto del contrato sea una actividad en sí misma considerada, y no el resultado final o producto de una actividad determinada (en cuyo caso, es posible acudir al contrato administrativo de servicios). En el caso de que el gestor se encuentre vinculado formalmente a una empresa, también se pone sobre aviso de la posibilidad de que por los tribunales se declare que ha habido una cesión ilegal de trabajadores, para el supuesto de que los trabajadores

cedidos no se encuentren bajo el auténtico poder de dirección del empresario, como ha venido sucediendo en situaciones análogas relativas a otros servicios de información de la Comunidad de Madrid.

En cuanto al coste económico que la aplicación del decreto pueda conllevar, se dice en el informe que, de acuerdo con la información facilitada por el centro gestor, el personal de las Oficinas de Rehabilitación es personal externo suministrado por las empresas contratadas mediante contratos de asistencia técnica con cargo al Capítulo 6. Se considera que la figura del Gestor Personal de Rehabilitación, deberá crearse una vez aprobado el nuevo decreto, generando un nuevo gasto que deberá estar diferenciado del crédito que para las Oficinas de Rehabilitación pueda estar aprobado en la actualidad. Se señala, por último, que las Entidades Gestoras de Rehabilitación podrán ser creadas por la Consejería competente cuando así se considere necesario, pero no se precisan los costes y la financiación de las mismas.

El Director General de Vivienda y Rehabilitación contesta vía informe de 24 de marzo de 2009 a las observaciones formuladas desde la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, señalando que respecto de la posibilidad de incrementar el Capítulo 1 de personal de la Administración, según el informe anexo a la Memoria Económica, no se va a incrementar dicho capítulo, toda vez que las Oficinas de Rehabilitación así como los Gestores Personales se contratan por asistencias técnicas externas, y se cofinancia en el marco del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, con fondos del Estado y de la Comunidad de Madrid con cargo al Capítulo 6.

NOVENO.- Mediante oficio de la Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de 14 de mayo de 2009, se comunica al Consejo de Gobierno, al amparo del artículo 19 del Decreto 210/2003,

de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, la solicitud de informe al Consejo Económico y Social de Madrid.

El Consejo Económico y Social de Madrid, en reunión celebrada el 17 de junio de 2009, aprobó por unanimidad el informe requerido. En el mismo, aparte de algunas observaciones tendentes a mejorar la redacción y claridad expositiva del texto, se recogen determinadas sugerencias dignas de mención, de entre las que destacamos las siguientes:

- En el artículo 2, se recomienda, entre las actuaciones subvencionables, hacer una mención expresa a los ascensores, dada su singular importancia a la hora de facilitar la accesibilidad y reducir las barreras arquitectónicas.
- En el artículo 5, sobre la compatibilidad de las ayudas recibidas al amparo del decreto, se sugiere recoger expresamente que las mismas serán compatibles con las previstas en la Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de espacios degradados e inmuebles objeto de preservación.
- Respecto de las “*Áreas de Rehabilitación de Barrios o de Centros Urbanos*”, se considera que la declaración debería realizarse con prioridad para las zonas social o económicamente deprimidas, así como añadir, como supuesto alternativo en el apartado c) del punto 2 del artículo 6, a que la demolición no afecte al 30% de las edificaciones comprendidas en la actuación, que “*dicha demolición no afecte a más del 30% de la superficie construida*”. En este mismo artículo, se recomienda que la declaración de oficio de un Área de Rehabilitación por parte de la Consejería competente, sea para casos excepcionales y además “*de especial gravedad*”.
- En el artículo 9, referente a las “*Ayudas a las actuaciones subvencionables*”, se estima necesario que, en la normativa de desarrollo, se explice el método que lleva a establecer, como límite mínimo, el 15% de

las emisiones de dióxido de carbono, así como que se recojan los tipos de ahorro y de eficiencia energética que vayan a ser subvencionables.

- Como última sugerencia reseñable, se recomienda que se aclare el concepto de “*residencial al menos en un 50 por ciento*”, que se recoge entre los requisitos para la obtención de ayudas.

El informe del Consejo Económico y Social es contestado por otro del Director General de Vivienda y Rehabilitación, fechado el 14 de julio de 2009, en el que se acogen la mayoría de las sugerencias realizadas por dicho órgano, incorporándose finalmente al borrador de decreto.

DÉCIMO.- Como colofón de la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma, se incorpora el informe emitido por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de 23 de julio de 2009, en el que se recomienda incluir en el texto del decreto la mención del lugar donde pueden presentarse las solicitudes de ayudas, así como dónde pueden encontrarse las mismas y si están disponibles en la página web madrid.org. Por último, se señala que, a partir del 31 de diciembre de 2009, será obligatorio que el procedimiento regulado en el decreto cumpla los requisitos que permitan su tramitación telemática, de conformidad con la Disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Asimismo, por certificación de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de 28 de julio de 2009, se constata que en la reunión celebrada en esa misma fecha, se ha adoptado el acuerdo de informar favorablemente el proyecto de decreto sometido a dictamen.

Por último, tal y como exige el artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, por la SGT de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se informa el proyecto de decreto en fecha 29 de julio pasado,

haciendo un resumen de los trámites seguidos para su elaboración, y de los informes recabados a lo largo del procedimiento.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Objeto del dictamen.

El presente dictamen versa sobre la conformidad a derecho del proyecto de decreto remitido, que lleva por título “*Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de los edificios residenciales en la Comunidad de Madrid (Plan de Rehabilitación 2009-2012)*”. Precisamente, su artículo 1º define el objeto de la norma señalando que el mismo es “*el fomento y la regulación de las ayudas económicas, con cargo a la Comunidad de Madrid, a las actuaciones subvencionables de rehabilitación que favorezcan la mejora de la funcionalidad y de la eficiencia de los edificios residenciales y del medio ambiente urbano, aumentando la calidad de vida y la sostenibilidad de las ciudades, para el periodo de 1 de enero de 2009 a 31 de diciembre de 2012*”.

Ya en el preámbulo de la norma reglamentaria se explicita el título competencial que habilita a la Comunidad de Madrid al dictado de la misma, y es el derivado del artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía, en virtud del cual la Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. También se apunta en el preámbulo que la regulación de las ayudas a la rehabilitación se aborda por vez primera en un decreto independiente del de vivienda protegida, lo que se explica porque, dado el contexto actual de crisis económica, se potencian las ayudas destinadas a la mejora y adaptación de los edificios

antiguos a los nuevos avances tecnológicos y normativos. En este mismo sentido, se invoca la Ley 9/2001, de 17 de diciembre, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que impone el deber de conservación a todos los propietarios de edificios, previéndose en este decreto aplicar los recursos disponibles en actuaciones que vayan más allá de ese deber de los propietarios y redunden en beneficio de la sociedad en general.

Teniendo en cuenta lo anterior, las ayudas contempladas se destinarán tanto a actuaciones realizadas sobre los elementos comunes de los edificios, como a las que se lleven a cabo en espacios libres públicos de barrios y centros urbanos declarados a tal efecto.

La Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, dispone en su artículo 13.1.c) que “*El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes casos (...): c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes, y sus modificaciones*”. Precisamente, éste es el precepto que se invoca por la Consejera del ramo para recabar el dictamen de este órgano consultivo, cuya preceptividad dependerá, por tanto, de que la norma a informar tenga, en efecto, el carácter de auténtico reglamento ejecutivo de otra norma con rango de ley. Por ello, nos centraremos ahora en el esclarecimiento de esta cuestión.

Recordemos que el artículo 148.1.3º de la Constitución Española (CE) prevé que “*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. Precisamente, al amparo de esta previsión constitucional, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en las materias señaladas, vía sus respectivos Estatutos de Autonomía, como es el caso de la Comunidad de Madrid, a través del mencionado artículo 26.1.4 de su Estatuto, que le atribuye respecto de las mismas “*competencia exclusiva*”.

El Pleno del Tribunal Constitucional en su importante Sentencia 152/1988, de 20 de julio, ya se pronunció sobre el reparto de competencias que en materia de vivienda se desprende del texto de nuestra Carta Magna entre el Estado y las comunidades autónomas. Así, extractando algunas partes fundamentales del texto, mientras que las comunidades autónomas “*ostentan la titularidad de la competencia en materia de vivienda (que les) faculta para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas (...), tanto el artículo 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector*”. Más adelante (fundamento jurídico 4º), la misma Sentencia afirma que las comunidades autónomas “*en función de las 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. (...) pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que 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 desarrollo de estas ideas rectoras, la misma Sentencia continúa razonando que a las comunidades autónomas les corresponde “*el procedimiento de calificación de las viviendas protegidas y su control, la resolución acordando o denegando el disfrute de las subvenciones personales,*

la competencia para definir y llevar a cabo una política de vivienda propia completando con cargo a sus recursos las actuaciones previstas por el Estado y, junto a ello, gestionar las medidas estatales de fomento a la vivienda”, así como “la celebración de convenios para allegar recursos para construcción y rehabilitación de viviendas, en razón de sus propios objetivos”.

Precisamente, en virtud del reparto competencial que ha quedado expuesto, se ha aprobado recientemente el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, en el que se contemplan, entre los ejes básicos de actuación (artículo 21), las Áreas de Rehabilitación Integral y Renovación Urbana, así como las ayudas RENOVE a la rehabilitación y eficiencia energética. En dicho Plan se prevé la posibilidad de suscripción de convenios de colaboración con las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla para la ejecución del plan, cuya duración coincidirá con la vigencia del mismo (artículo 16).

Volviendo al título competencial del artículo 26.1.4 del Estatuto invocado en el preámbulo de la norma, la asunción de competencia exclusiva en una determinada materia supone la atribución a esa Administración Pública (Comunidad Autónoma, en este caso) de la plenitud de funciones respecto de la misma, a saber, la función legislativa, la potestad reglamentaria y la ejecución. Así, en concreto, y al amparo del título competencial citado en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la Comunidad de Madrid ha emanado normas con rango de ley que versan sobre estas materias, de entre las que destacamos, por su importancia, la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Viviendas de Protección Pública, la Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas de Calidad de la Edificación, la Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación, y la Ley 9/2001, de 17 de diciembre, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

En ejecución de la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Viviendas de Protección Pública, se aprobaron los sucesivos Planes de Vivienda de la Comunidad de Madrid. El primero, en 1997 (Plan de Vivienda 1997-2000), instrumentado en los Decretos 43/1997, de 13 de marzo y 228/1998, de 30 de diciembre y los sucesivos, para los periodos 2001-2004 y 2005-2008, todos los cuales, como ya ha quedado dicho, regulaban conjuntamente las ayudas para el acceso a una vivienda con protección pública, así como las destinadas a la rehabilitación de edificios de viviendas. Precisamente, el Plan de Vivienda 2009-2012 fue dictaminado en fecha reciente por este Consejo Consultivo en su dictamen nº 396/2009, aprobado en el Pleno celebrado el 8 de julio de 2009.

Como se dice en el preámbulo del texto ahora propuesto, ésta es la primera vez en que se aborda el Plan de Rehabilitación de modo independiente al Plan de Vivienda, contemplándose no sólo las ayudas destinadas a la rehabilitación de edificios de viviendas, sino, con más altas miras –en el actual escenario de grave crisis económica–, también las encaminadas a la recuperación de entornos urbanos degradados mediante la declaración de las llamadas “*Áreas de Rehabilitación de Barrios o Centros Urbanos*”.

Estas consideraciones preliminares nos permiten apuntar, ya desde ahora, a que el título competencial que ampara el dictado de la norma reglamentaria que se pretende aprobar, no es sólo el derivado de su competencia exclusiva en materia de vivienda, sino también el que ostenta en materia de urbanismo, en virtud del mismo artículo estatutario, así como el que se desprende del artículo 26.1.17 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a nuestra Comunidad competencia exclusiva sobre el “*Fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*”. En efecto, el preámbulo de la norma proclama abiertamente que, aparte de los objetivos declarados de reducir las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero, así como

potenciar el uso de los avances tecnológicos en el sector de la edificación, se pretende con ello también “*estimular la actividad en el sector*”, que no otra cosa es que fomentar e impulsar el desarrollo de la actividad económica de Madrid. En este sentido, este objetivo del Plan autonómico es coincidente con el marcado en el preámbulo del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

No se ponen objeciones desde aquí a que el rango de la norma emanada sea el de decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Tratándose de una materia respecto de la cual no opera la reserva de ley, no hay óbice a que, desde la Comunidad Autónoma, se dicte una norma reglamentaria que verse sobre esta materia, habida cuenta que aquélla ostenta competencia exclusiva respecto de la misma, en virtud de todos los artículos estatutarios antes citados.

Tampoco habría impedimento a que se tratara de una norma con rango de ley, dado que, como razona la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional núm. 18/1982, de 4 de mayo, en su fundamento jurídico 3º, “*la distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde su importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia (...), pues, desde esa perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima conexión la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concebida para su desarrollo reglamentario. En todo caso, resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria*”.

En cualquier caso, lo que no queda claro en el texto del decreto es qué ley está desarrollando el reglamento que se pretende aprobar, y si, en consecuencia, nos hallamos en presencia de un auténtico reglamento ejecutivo.

Como apunta la citada STC 18/1982, de 4 de mayo, son «reglamentos ejecutivos» *“aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»”*.

También el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4^a) de 15 de julio de 1996, se ha pronunciado sobre el particular, al tratar de la preceptividad de la consulta al Consejo de Estado, sirviendo dichos argumentos *mutatis mutandis*, también para nuestro Consejo Consultivo: *“Debe precisarse que, a efectos de la consulta preceptiva al Consejo de Estado exigida en el artículo 22.3 de la LOCE, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de Ley». Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos «secundum legem» o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley”*

según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (*Sentencia de esta Sala y Sección de 25 octubre 1991*) y los Reglamentos independientes que «extra legem» establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración. La intervención del Consejo de Estado sirve, en los casos de Reglamentos ejecutivos o «*praeter legem*», al principio de legalidad que consagra el artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto la potestad reglamentaria del Gobierno se sujet 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 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 el dictamen de este órgano en los «Reglamentos de ley» como protección del principio de legalidad, con preferencia al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (artículo 97 CE) por razones de mera oportunidad. Aunque sin duda puede el Consejo de Estado entrar a valorar en su función aspectos de oportunidad y conveniencia, sólo lo hará en los casos en que la índole del asunto lo exija o la autoridad que consulta lo pida en forma expresa (artículo 2.1 LOCE, ya citado) ».

De esta misma doctrina se hacen eco otras sentencias posteriores de nuestro Alto Tribunal, como las de 25 de mayo de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a) y de 11 de junio de 2008 (de la misma Sala, Sección 5^a).

En la primera de las dos sentencias citadas, después de hacer un resumen de la evolución jurisprudencial habida en relación con la distinción entre reglamento ejecutivo de una ley y reglamento regional complementario de la ley o legislación básica del Estado, sostiene que “...*progresivamente, se ha ido consolidando una posición, más en sintonía con la STC 204/1992,*

que extiende la exigencia del informe preceptivo del Consejo de Estado, de la que son paradigmas la Sentencia de 16 de enero de 1993, dictada en recurso extraordinario de revisión y la Sentencia de 21 de marzo de 1995, que vienen a exigir el informe del Consejo de Estado para todas las normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas dictadas en desarrollo de una ley, siempre que no exista un organismo autonómico homologable a dicho Consejo". En dicha sentencia, se concluía afirmando que "el Decreto impugnado se dicta en el ámbito de una competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia y, analizando su contenido, no es un reglamento ejecutivo que desarrolle una ley previa, por lo que no es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano que lo sustituya en el ámbito autonómico".

En línea con esta afirmación de nuestro Tribunal Supremo, en la Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana del año 2002, aprobada por el Pleno el 31 de julio de 2003, se afirma que "Cuando se trata de una materia que no está reservada a la ley no hay obstáculos jurídicos que impidan la remisión en blanco en virtud de la cual el margen de discrecionalidad es máximo, y en esas circunstancias el reglamento no desarrolla la ley, sino que ocupa su lugar, establece «ex nihilo» todo el contenido normativo". Más adelante, continúa "La cuestión se ciñe a saber si esos reglamentos delegados que se dictan con fundamento en una habilitación legal en blanco tienen o no carácter ejecutivo. Pues bien, como la ley se remite «in toto» al reglamento, la función del dictamen del órgano consultivo no puede tener por objeto contrastar el ajuste o no de la disposición administrativa a la ley, sino su conformidad a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico. (...) Es decir, el dictamen de este Consejo tendría el mismo alcance que cuando se trata de una consulta facultativa sobre un reglamento independiente, de donde se infiere que en el caso del «reglamento delegado» la consulta no sería preceptiva sino facultativa".

En el caso examinado, no aparece en el preámbulo del decreto ni la más mínima referencia al texto legal autorizando al titular de la potestad reglamentaria a dictar la correspondiente normativa de desarrollo en materia de ayudas a la rehabilitación. Simplemente, se citan los sucesivos Planes de Vivienda aprobados, de los que el nuevo Plan de Rehabilitación se pretende abiertamente desvincular, quedando al margen de la regulación de la vivienda protegida, invocándose únicamente el título competencial genérico derivado del artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía, en materia de vivienda.

Debe notarse que la directriz 14 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 sobre directrices de técnica normativa (en lo sucesivo, nos referiremos en aras a la brevedad, a las “*directrices de técnica normativa*”) establece, respecto de la parte expositiva de los textos normativos (anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto) lo siguiente: “*En los proyectos de real decreto, especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria*”.

En el caso del texto examinado se omite toda referencia a la norma legal habilitante que el presente decreto desarrolla, consideramos que la supuesta habilitación legal que autorizaría al dictado del presente decreto no puede encontrarse en la Ley autonómica sobre protección pública a la vivienda (la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Viviendas de Protección Pública). En efecto, si bien esta normativa constituye el soporte legal de los Planes de Vivienda que se han ido aprobando –el último de los cuales, como se ha dicho, ha sido dictaminado favorablemente por este Consejo Consultivo, en su dictamen nº 369/09 citado *supra*), no puede ser el caso del Plan de Rehabilitación que nos ocupa, que tiene por objeto regular las ayudas destinadas a la rehabilitación no de viviendas como tales, sino de elementos comunes de

edificios residenciales, así como de barrios y centros urbanos declarados para tal fin, pero al margen de toda declaración por la Comunidad de Madrid de las viviendas destinatarias como “*Viviendas de Protección Pública*”. Aquella Ley, por virtud de su artículo 1º, regula las medidas específicas para fomentar el acceso a la vivienda con protección pública en la Comunidad de Madrid, estableciendo la Disposición final primera que se autoriza al Consejo de Gobierno a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de dicha Ley sean necesarias. Pero no es el caso de las ayudas a la rehabilitación.

Tampoco la norma legal que este decreto desarrolla puede ser la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Esta Ley, en efecto, regula en su artículo 168 el deber de conservación y rehabilitación de los propietarios de terrenos, construcciones y edificios, en términos de “*mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o uso efectivo*”. Dicho deber, por expresa disposición del artículo 168.2, “*alcanza hasta el importe de los trabajos y obras que no rebase el límite del contenido normal de aquél, representado por la mitad del valor de un edificio o construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinada al uso que le sea propio*”.

Como reconoce expresamente el preámbulo de la norma, el decreto examinado tiene por finalidad regular las ayudas destinadas a la rehabilitación en actuaciones “*que vayan más allá*” de este deber de los propietarios y redunden en beneficio de la sociedad en general. Pero, de ahí a entender que, por este solo motivo, el reglamento proyectado constituya un desarrollo o ejecución del artículo de la Ley del Suelo que regula el deber

de conservación que incumbe a los propietarios va mucho trecho, y no se corresponde, además, con la doctrina jurisprudencial que concibe al reglamento ejecutivo como aquél que “*está directa y concretamente ligado a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento*”. De la Ley del Suelo no cabe inferir un mandato dirigido al titular de la potestad reglamentaria para regular las subvenciones destinadas a sufragar las actuaciones en materia de rehabilitación, que cubran los resquicios dejados por el deber de conservación de los propietarios.

La única norma que constituye el título legal habilitante para el dictado del presente decreto, es la Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de preservación. Dicha Ley, según su artículo 1º, tiene por objeto “*regular la actuación de la Comunidad de Madrid para la rehabilitación de espacios urbanos degradados y de bienes inmuebles que deban ser preservados, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*”. Es decir, que contempla tanto actuaciones destinadas a la rehabilitación de espacios urbanos degradados (artículo 1.2), como las encaminadas a la recuperación o rehabilitación de bienes inmuebles (artículo 1.3). En cuanto a los espacios urbanos degradados, se dice podrán ser objeto de rehabilitación: “*a) Conjuntos o zonas de interés urbanístico, arquitectónico, histórico, artístico, sociocultural o ambiental, con graves deficiencias urbanas o ambientales, significativo deterioro o decadencia funcional de la edificación o las infraestructuras, dotaciones o espacios libres que los sirvan*” y “*b) Áreas urbanas que, con entera independencia de los valores arquitectónicos o urbanísticos que en ellas concurren, presenten deficiencias y carencias sociales de especial gravedad*”. Respecto de los inmuebles beneficiarios de las actuaciones de rehabilitación, expresamente se dispone como exigencia que los mismos

deban ser preservados “*por su interés arquitectónico, histórico, urbanístico, social, cultural o ambiental podrá ser de carácter estructural, funcional y de habitabilidad, según corresponda, teniendo en cuenta el estado, carácter y uso del inmueble*”.

Como se ve, estas previsiones legales coinciden parcialmente con las actuaciones subvencionables que recoge el artículo 2 del borrador de decreto remitido, cuando establece que las ayudas económicas contempladas en la norma se destinarán a sufragar las actuaciones realizadas sobre elementos comunes de los edificios residenciales encaminadas a obtener las finalidades que la norma recoge, así como las que tengan por objeto la rehabilitación integral de la edificación tradicional de la Comunidad de Madrid, así como la recuperación de entornos urbanos degradados.

Dado que la Disposición final primera de la citada Ley 7/2000, habilita al Gobierno de la Comunidad para que pueda dictar y, en su caso, modificar, cuantas disposiciones fueran necesarias para el desarrollo y aplicación de dicha Ley, no hay obstáculo alguno en que así se explice en la parte expositiva del nuevo decreto.

La consideración referente a la necesidad de invocar expresamente en el preámbulo del decreto la norma legal que constituye el título habilitante para su elaboración, tiene carácter esencial.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración de la norma.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno). Dado que en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, no se establece ninguna previsión al respecto, el Derecho estatal tendrá carácter supletorio, como resulta del artículo 33 del Estatuto de Autonomía (“... *En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter*

supletorio del Derecho propio de Madrid”), así como de la Disposición Final Segunda de la citada Ley autonómica 1/1983 (“Para lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones”).

Vamos a tratar separadamente, cada uno de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias que dicho precepto contempla:

1.- Memoria justificativa y memoria económica.

Según el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno, “*La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En cumplimiento de este artículo, se han incorporado al expediente una Memoria sobre la necesidad y oportunidad del decreto, así como una Memoria económica. En esta última, se estima que el coste total de las subvenciones contempladas en el decreto, para dar respuesta a las 186.000 actuaciones proyectadas, asciende a 350 millones de euros, calculándose una subvención media por actuación de 1.881,70 euros

En desarrollo del artículo 24.1.a) y b), párrafo 2º de la Ley del Gobierno, se ha promulgado recientemente el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que deberá referirse, según su artículo 2, a los siguientes extremos: oportunidad de la propuesta; contenido y análisis jurídico que incluya el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma; análisis sobre la adecuación de la norma al

orden de distribución de competencias; impacto económico y presupuestario; e impacto por razón de género.

El citado Real Decreto, según su Disposición Final tercera, entrará en vigor el día siguiente al de la aprobación por el Consejo de Ministros de la Guía Metodológica a que se refiere la Disposición Adicional primera y, en todo caso, el 1 de enero de 2010.

2.- Informe de impacto por razón de género.

La Ley del Gobierno, después de la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, establece en su artículo 24.1.b) que “*En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*”.

En el expediente se incluye también el informe sobre impacto por razón de género de las medidas contempladas en el decreto realizado por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación.

3.- Trámite de audiencia.

El artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno regula específicamente el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general: “*Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado. - Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles*

cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan”.

Como se expuso en los antecedentes de hecho, se ha dado trámite de audiencia a las siguientes entidades cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la norma proyectada, y que ostentan, en tal concepto, interés legítimo en el asunto: la Federación A, la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS), B, la Asociación C, la Federación D, y E. En dicho trámite han formulado alegaciones la Federación A, E y la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS), las cuales han sido contestadas individualmente por medio de informe suscrito por el Director General de Vivienda y Rehabilitación.

Nótese que la mayoría de las asociaciones u organizaciones a las que se ha dado traslado del borrador del decreto son de carácter voluntario y privado, pudiendo plantearse el caso de que se hubiera omitido a alguna que asimismo tuviera interés directo en relación con el decreto proyectado. A este respecto, y con todos los matices que ha ido introduciendo la jurisprudencia posteriormente a propósito de la amplitud con que debe reconocerse el derecho de los ciudadanos a ser oídos en el trámite de audiencia del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, tiene dicho nuestro Alto Tribunal en Sentencia de 31 de mayo de 2004, que cita otra anterior de 8 de mayo de 1992, que “*se considera que las asociaciones empresariales podrán ser oídas, si lo solicitan, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que afecten a sus intereses, pero, dado su origen voluntario y su multiplicidad, no pueden pretender que la Administración conozca su existencia y otorgue el trámite de audiencia a todas las asociaciones empresariales, constituidas e inscritas en cualquier punto de la geografía nacional, por limitado que sea su ámbito de actuación, que puedan estar interesadas en el contenido de la*

disposición, especialmente cuando pueda afectar a numerosas entidades relacionadas con el sector”.

Aunque nos encontramos en el ámbito de una Comunidad Autónoma, de extensión geográfica mucho más reducida que la totalidad del territorio nacional –que es el supuesto contemplado por la sentencia extractada–, se considera que, con las entidades a las que se ha dado audiencia en este procedimiento, se ha cumplido adecuadamente el trámite en cuestión.

En este sentido, también la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a, de 2 de diciembre de 2008, apunta en su fundamento jurídico décimo a que “*la exigencia de ser oídas no se extiende a cualesquiera asociaciones de carácter voluntario representativas de intereses, quedando limitada a supuestos singulares en que concurran circunstancias especiales como las de este supuesto. Es decir, cuando se trata de sujetos asociativos con un interés cualificado que se ven directa, inmediata y negativamente afectados por el nuevo reglamento, pues éste deroga una previsión del mismo orden normativo, hasta entonces vigente, favorable a aquéllos; dichos sujetos son suficientemente conocidos por la Administración (o, a fortiori, han sido previamente interlocutores de ésta en relación con la materia normativa correspondiente); el reglamento tiene un ámbito espacial y material bien preciso y determinado cuyo impacto en el sector de la actividad es obvio e incide de modo singular en un grupo de afectados previamente delimitado; y, en fin, la propia Administración ha abierto de oficio el trámite de audiencia para otras asociaciones privadas representativas de los intereses opuestos a los de la entidad asociativa no oída*”.

En nuestro caso, el decreto proyectado es un reglamento que contempla la concesión de subvenciones destinadas a sufragar actuaciones encaminadas a la rehabilitación de edificios residenciales y centros urbanos o áreas delimitadas especialmente degradadas, respecto del cual han tenido

oportunidad de ser oídas las empresas públicas y asociaciones y federaciones privadas conocidas previamente por la Administración, y cuyos fines guardan relación directa con el sector de la vivienda y el suelo. Por lo que, en fin, se considera que el trámite de audiencia se ha cumplimentado de forma suficiente y adecuada, aun cuando puedan existir otras asociaciones o entidades privadas pertenecientes al mismo sector y que no hayan tenido la oportunidad de ser oídas, pues no se puede imponer un tal grado de diligencia y exhaustividad a la Administración autora de la norma.

4.- Otros informes.

Resulta preceptivo que, a lo largo del proceso de elaboración de disposiciones de carácter general, se recaben “*además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto*” (artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno).

Además, el artículo 24.2 de la misma Ley dispone que “*En todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica, sin perjuicio del dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos*”.

En este orden, en el procedimiento seguido para la elaboración de la norma se ha recabado el informe del Consejo de Consumo de Madrid, órgano colegiado adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda, el cual ha informado favorablemente al proyecto de decreto.

Asimismo, y en aplicación del artículo 4 de la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Madrid, según el cual este órgano deberá ser oído en la elaboración de toda disposición que incida sobre política social en la Comunidad de Madrid, ha emitido también el correspondiente informe, cuyas observaciones han sido tenidas en cuenta en su mayoría en la versión final del texto remitido.

Igualmente, por la SGT de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se ha informado en último lugar el proyecto de decreto, inmediatamente antes de su remisión al Consejo Consultivo para la emisión de su dictamen.

5.- Informes requeridos en el ámbito propio de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con el artículo 55 de la Ley 2/2008, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2009, dado que el decreto aprueba un Plan que implica gastos para ejercicios futuros, ha informado la Consejería de Economía y Hacienda. En concreto, han emitido informe las Direcciones Generales de Presupuestos y Análisis Económico y de Gestión de Recursos Humanos.

Como se hace notar en el informe evacuado por la SGT de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, habría sido deseable, no obstante -dado que el borrador de decreto contempla en su artículo 3.5 el pago anticipado de hasta un 50% de las ayudas, una vez obtenida la calificación provisional-, que hubiera informado también la Dirección General de Política Financiera, Tesorería y Patrimonio, a la cual corresponde, en virtud del artículo 20.1.k) del Decreto 25/2009, de 18 de marzo, del Consejo de Gobierno, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, *“La autorización previa de la Consejería de Economía y Hacienda para realizar anticipos o abonos a cuenta en el pago de subvenciones en los presupuestos preceptivos”*.

También desde la Consejería de Economía y Hacienda se ha emitido informe por la Intervención General, ya que la misma tiene encomendada, según el artículo 24.d) del mismo Decreto 25/2009, *“El control financiero de las subvenciones, créditos, avales y demás ayudas concedidas con cargo a los Presupuestos Generales”*.

También en el ámbito específico de la Comunidad de Madrid, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, establece en su artículo 35 que “*1. Para su estudio y posible formulación de observaciones, los anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones generales, planes y programas, deberán distribuirse por la Consejería proponente a todas y cada una de las Secretarías Generales Técnicas, con una antelación mínima de quince días a la fecha de la Comisión Preparatoria en que se pretendan incluir, acompañados de los documentos e informes necesarios a tal fin*”. Añaden los apartados siguientes, que las Consejerías formularán, en su caso, observaciones sobre el texto presentado, las cuales deberán ser informadas por la Consejería proponente, expresando su aceptación o su rechazo.

Así ha sucedido en el caso examinado, en que se ha dado traslado a todas las SGT de las restantes Consejerías con el fin de que formulasen observaciones al texto, habiéndose emitido informe individual respecto de cada una de ellas por el Director General de Vivienda y Rehabilitación.

En el ámbito específico propio de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, prevé que los mismos emitan con carácter preceptivo dictamen en Derecho, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido, se ha evacuado informe por el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, con el visto bueno del Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, en el que se recogen determinadas sugerencias y observaciones respecto del texto del decreto, las cuales han sido también contestadas por el Director General de Vivienda y Rehabilitación.

Por último, conforme al artículo 4.g) del 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, la regulación de nuevos procedimientos administrativos, así como la modificación de los ya existentes, deberán ser informadas por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (dependiente de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno), que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar su tramitación (criterio 12). En aplicación de esta norma, por la citada Dirección General se ha evacuado también informe en relación con la norma reglamentaria informada, sugiriéndose la conveniencia de incluir en el texto la mención del lugar donde pueden presentarse las solicitudes de ayudas, así como si éstas están disponibles en la página web madrid.org. También se señala que, a partir del 31 de diciembre de 2009, será obligatorio que el procedimiento regulado en el decreto cumpla los requisitos que permitan su tramitación telemática, de conformidad con la Disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

TERCERA.- Observaciones singulares al texto del decreto remitido.

- Título de la norma.

Según la directriz 5 de técnica normativa, “*El título de la disposición forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita*”, añadiendo la directriz 7 que “*El nombre de la disposición es parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. (...) Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada...*”.

El decreto sometido a dictamen lleva por título “*Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios residenciales*

en la Comunidad de Madrid (Plan de Rehabilitación 2009-2012)".

Aplicando las directrices anteriores al caso que nos ocupa, nos parece que el título del decreto se restringe a sólo una parte de su contenido, la referente a las ayudas a la rehabilitación de edificios residenciales, cuando, como ya hemos visto, no sólo se regulan este tipo de ayudas en el texto, sino también las encaminadas a la rehabilitación integral de la así llamada "*edificación tradicional*" de la Comunidad de Madrid, así a la recuperación de entornos urbanos degradados.

Por ello, proponemos como título de la norma el siguiente: "*Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a la rehabilitación de edificios y recuperación de entornos urbanos degradados*", con el fin de adecuar más el título de la disposición a su contenido. Asimismo, se puede añadir al título, como aclaración y entre paréntesis, la expresión de "*Plan de Rehabilitación 2009-2012*", que es como se va a dar a conocer y difundir el Plan.

- Preámbulo de la norma.

Como ya quedó apuntado en la consideración jurídica primera, debe citarse claramente en la parte expositiva del decreto, tratándose de un reglamento ejecutivo, la norma legal que habilita al titular de la potestad reglamentaria al dictado de la normativa de desarrollo, por exigirlo así la directriz 14 de técnica normativa. Asimismo, entre los títulos competenciales que autorizan a la Comunidad de Madrid a emanar la presente norma reglamentaria, debe invocarse también, aparte del derivado del artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía (en materia de urbanismo y vivienda) que ya aparece citado, el artículo 26.1.17 del mismo, que atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de "*Fomento del desarrollo económico..., dentro de los objetivos marcados por la política económica general*", pues se trata de una norma que, entre otros objetivos, se dicta también con la finalidad de estimular la actividad económica en la región.

En este mismo lugar, sería deseable la mención al Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, cuyos fines son coincidentes con el decreto que nos ocupa, y máxime, cuando según el Anexo a la Memoria Económica que acompaña al borrador de decreto, el Plan autonómico –en lo tocante a las Oficinas de Rehabilitación y al Gestor Personal de Rehabilitación- se va a cofinanciar con fondos del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Por último, tratándose de una norma que contempla la concesión de subvenciones para las actuaciones que en la misma se describen, se echa en falta la cita expresa a la normativa estatal y autonómica en materia de subvenciones, a saber: la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el Reglamento de dicha Ley (aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio), así como la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

- Sobre la parte expositiva.

A) El Capítulo I, que lleva por rúbrica “*Disposiciones generales*”, fija el objeto y ámbito de aplicación de la norma, y contiene 8 artículos dedicados a tratar sucesivamente del objeto de la norma (artículo 1), el ámbito de las actuaciones subvencionables (artículo 2), las ayudas económicas (artículo 3), el control, seguimiento y cumplimiento de las subvenciones (artículo 4), la compatibilidad de las ayudas (artículo 5), la declaración de Área de Rehabilitación de Barrios o Centros Urbanos (artículo 6), el concepto de inversión subvencionable (artículo 7), y los solicitantes y beneficiarios de las ayudas (artículo 8).

En relación con el objeto de la disposición, definido en el artículo 1º, se echa en falta cierta precisión léxica, así como coherencia interna con el conjunto del decreto. En efecto, se dice que “*El presente decreto tiene por objeto el fomento y la regulación de las ayudas económicas, con cargo a la*

Comunidad de Madrid, a las actuaciones subvencionables de rehabilitación que favorezcan la mejora de la funcionalidad y de la eficiencia de los edificios residenciales y del medio ambiente urbano, aumentando la calidad de vida y la sostenibilidad de las ciudades, para el periodo de 1 de enero de 2009 a 31 de diciembre de 2012”.

Además, la definición del objeto del decreto incluye expresiones descriptivas más propias de una memoria de oportunidad del texto o del preámbulo, que de la parte dispositiva o texto articulado. Así se entiende que adolece de esa falta de precisión al fijar el ámbito de aplicación de la norma toda la definición contenida en el artículo 1º desde “*que favorezcan la mejora de la funcionalidad*” hasta “*aumentando la calidad de vida y la sostenibilidad de las ciudades*”. Por otra parte, la mención al periodo de aplicación de las ayudas (del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2012) que coincide con el de la vigencia del Plan, es más propia de una disposición final que de las disposiciones generales del decreto, por lo que se aconseja también su supresión.

Por otra parte, como decíamos a propósito del título, esta definición sólo se está refiriendo a una parte de las actuaciones que se consideran subvencionables al amparo de este decreto, dejando al margen un aspecto importante de la regulación del mismo, como es el referente a las ayudas destinadas a la rehabilitación integral de la edificación tradicional de la Comunidad de Madrid, así como a la recuperación de entornos urbanos degradados mediante la declaración de “*Áreas de Rehabilitación de Barrios o Centros Urbanos*”.

En suma, se considera más ajustada al ámbito de aplicación de la norma una redacción en los siguientes términos: “*El presente decreto tiene por objeto regular las ayudas económicas con cargo a la Comunidad de Madrid destinadas a la rehabilitación de edificios residenciales, la rehabilitación integral de la edificación tradicional, y la recuperación de entornos urbanos*

degradados. Las ayudas económicas contempladas en este decreto adoptarán la modalidad de subvenciones”.

El artículo 2, sobre el “*Ámbito de las actuaciones subvencionables*”, es un precepto fundamental de la norma, en el que se definen qué concretas actuaciones serán merecedoras de las subvenciones que en el decreto se contemplan. Varias son las observaciones que la redacción de este artículo en sus actuales términos merece:

1^a Según la directriz 31 de técnica normativa, “*El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de éste, por lo que no irán numerados.- Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1º, 2º, 3º o 1ª, 2ª, 3ª, según proceda)*”.

El artículo 2 del texto del decreto remitido no cumple con las exigencias de técnica normativa derivadas de la directriz transcrita. Consta de dos primeros párrafos sin numerar, el segundo de los cuales, a su vez, se subdivide en apartados designados con cardinales arábigos, alguno de los cuales (el segundo) experimenta hasta dos subdivisiones más, que se señalan con letras minúsculas (a, b y c) y con números romanos (i, ii).

Evidentemente, y sin entrar en consideraciones de índole semántica – sobre las que después trataremos- esta división interna del artículo, aparte de su excesiva e innecesaria complejidad, no se ajusta a los parámetros derivados del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que sirve como referencia en la confección de las normas jurídicas.

Por ello, en aplicación de esta directriz, se aconseja que el artículo 2 quede con un único párrafo sin numerar, prescindiendo del primero, que comience diciendo: “*Se consideran actuaciones subvencionables al amparo de este decreto las que se lleven a cabo en los siguientes ámbitos (...)*”.

A continuación, se numerarán con cardinales arábigos (1, 2, 3, 4 y 5) los cinco ámbitos de actuación que aparecen actualmente recogidos, con las precisiones de redacción que haremos a continuación. Respecto de las actuaciones en materia de “*Mejora de la funcionalidad*”, que a su vez, se clasifican en tres categorías, según que se refieran a la seguridad, a la accesibilidad y a la salubridad, designadas respectivamente con las letras minúsculas a), b) y c), se aconseja la supresión de los dos subapartados en que se divide, a su vez, el párrafo b), que, aparte de resultar innecesario, resulta excesivamente farragoso y redundante en las definiciones que brinda, que no añaden nada a la categoría general. Recuérdese, a este respecto, que según la directriz 101 de técnica normativa, “*(Las normas jurídicas) deben redactarse en un nivel de lenguaje culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla*”. Por ello, es preciso acortar este artículo, evitando en lo posible el empleo de locuciones innecesarias y excesivamente largas.

2^a Los dos primeros párrafos están redactados como sigue:

“*Se consideran actuaciones subvencionables, con carácter general, aquéllas que, respondiendo a cualquiera de los ámbitos que a continuación se enuncian, se realicen sobre elementos comunes de los edificios de viviendas, con las excepciones que se señalan expresamente.*

Se consideran ámbitos de actuaciones subvencionables en el marco de la presente norma las siguientes (...).”

Estos dos primeros párrafos se podrían refundir en uno solo, evitando así la reiteración o anáfora de la expresión “*Se consideran*” al inicio de cada uno de ellos, que supone un empobrecimiento en la redacción del texto.

En cuanto a su contenido, tampoco el primer párrafo responde a la definición de actuaciones subvencionables, al restringirse a las que se realicen sobre los elementos comunes de los edificios “*en general*”, constituyendo una excepción las restantes. Dado que la excepcionalidad de las ayudas a conceder para la recuperación de la edificación tradicional de la Comunidad de Madrid, y para la recuperación de entornos urbanos degradados, no aparece mencionada en ningún otro lugar del texto, no parece conveniente referirse en esos términos a este tipo de actuaciones, resultando mejor, en pura técnica normativa, entrar directamente en la definición de cada una de las actuaciones subvencionables, sin referirse a su carácter “*general*” o “*excepcional*”.

3^a No está de más hacer mención aquí, haciendo nuestra la atinada sugerencia recogida en el informe del Consejo Económico y Social, que se incluya, dentro de las actuaciones subvencionables referentes a la mejora de la funcionalidad, en el apartado referente a la accesibilidad, una mención expresa a la instalación de ascensores, cuya referencia inexplicablemente sí se hace en el artículo 9.4, al tratar de las ayudas a cada una de las actuaciones subvencionables.

Los artículos 3 y 4 se refieren respectivamente a las ayudas económicas y al control, seguimiento y cumplimiento. También respecto de estos dos artículos realizamos las siguientes sugerencias:

1^a El artículo 3.3, referente a las subvenciones concedidas a las comunidades de propietarios –que constituye una de las novedades de la regulación del decreto, como se reconoce en el preámbulo–, es repetición de parte de la norma contenida en el artículo 8.1, que alude a los beneficiarios y solicitantes de las ayudas, por lo que se aconseja su supresión.

2^a El artículo 3.4 prevé dos fases en el procedimiento de otorgamiento de la ayuda: una primera, que se denomina “*calificación provisional*”, a obtener con carácter previo a su ejecución, y una segunda, consistente en la “*calificación definitiva*”, que se otorgará una vez concluidas y aprobadas las obras. Este precepto adolece de una absoluta imprecisión y vaguedad, tal y como con acierto subraya el informe emitido por la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda. En efecto, se desconoce qué trascendencia tienen una y otra calificación en el proceso de gasto, y si ambos “*actos*” son de mero trámite, o por el contrario, implican las asunción de compromisos de gasto concretos para la Comunidad de Madrid.

3^a Por otra parte, el artículo 3.5 contempla la posibilidad de la concesión anticipada del 50% de la ayuda, una vez obtenida la calificación provisional. La regulación contenida parece insuficiente pues está desprovista de toda mención a la necesidad de constituir garantía por parte de los beneficiarios. En efecto, de conformidad con el artículo 17.3.k) de la Ley 38/2003, cuando la norma reguladora de las bases de concesión de la subvención contemple la posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, se establezca el régimen de garantías que deberán aportar los beneficiarios. Esta previsión es pormenorizadamente desarrollada en los artículos 45 a 52 del Reglamento de la Ley (aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio). Como mínimo, en este apartado debería incluirse una remisión a los preceptos legales y reglamentarios que establecen la exigencia de garantía en los pagos anticipados y abonos a cuenta.

Todas las observaciones referentes al artículo 3 del decreto tienen carácter esencial.

4^a El artículo 4 puede suprimirse sin que pierda el conjunto del decreto, pues la referencia a las obligaciones de los beneficiarios y a las actuaciones de comprobación, así como la remisión a la “*normativa básica y autonómica en materia de subvenciones de la Comunidad de Madrid*” puede incluirse,

como un último apartado, del artículo 3, y se considera una precisión que no merece un artículo independiente, por obvia. Por ello, bastará con una remisión a la normativa en materia de subvenciones –que citábamos al tratar del preámbulo-, respetando la regla contenida en la directriz 67 de técnica normativa: *“la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”*. Por tanto, en el nuevo apartado que se incluya, de seguirse esta sugerencia, deberán citarse la normativa completa estatal y autonómica, con su número, fecha y denominación completa.

Por lo que se refiere al artículo 5, que alude a la compatibilidad de las ayudas previstas con la financiación cualificada que se conceda al amparo de los Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación, y en su caso, con las ayudas que concedan los Ayuntamientos, es parcialmente coincidente con la Disposición adicional, por lo que se aconseja la refundición de esta última con el contenido del artículo 5, en aras a evitar reiteraciones innecesarias.

El artículo 6 lleva por rúbrica “*Declaración de Área de Rehabilitación de Barrios o de Centros Urbanos*”. Respecto de este artículo, se realizan las siguientes consideraciones:

1º El apartado 1º del artículo comienza diciendo que *“La declaración de «Área de Rehabilitación de Barrios o de Centros Urbanos» se realizará por razones urbanísticas, arquitectónicas, socioeconómicas o histórico-artísticas, a instancia de la entidad local..., o bien por las comunidades de propietarios, etc.”*. Se entiende que el empleo de la locución “*o bien por*” induce a confusión, pues lo que se pretende decir es que la declaración de tales Áreas podrá hacerse a instancias de las entidades locales en que éstas se ubiquen, o bien por quienes pueden ser solicitantes y beneficiarios de las subvenciones, alternativamente. Por ello, se recomienda sustituir tal

expresión (“*o bien por*”) por “o de...”, para que quede más claro el sentido del precepto.

2^a También respecto de este apartado 1, cabe decir que presenta una redacción confusa acerca del modo en que podrá iniciarse el procedimiento para la declaración del Área. Se considera así más conveniente mencionar, en primer lugar, que “*La declaración de «Área de Rehabilitación de Barrios o de Centros Urbanos» podrá hacerse de oficio por la Consejería competente en materia de rehabilitación, o a instancia de la entidad local en que se ubique, o de las comunidades de propietarios,...*”. A ello deberá añadirse, para mayor claridad, que “*La declaración se realizará por razones urbanísticas, arquitectónicas, socioeconómicas o histórico-artísticas*”.

3^a La redacción del artículo 6.4 también es confusa. Así se expresa: “*De forma excepcional, la Comunidad de Madrid, de oficio, podrá declarar un Área de Rehabilitación por razones de interés general, y mediante Orden de la Consejería competente en materia de rehabilitación, aunque no cumpla algunos requisitos de los establecidos en el punto 2*”.

La primera precisión terminológica, si se quiere menor, es que la remisión debe hacerse al “*apartado 2*”, y no al punto 2 del artículo. La segunda cuestión es de fondo, puesto que lo que en dicho apartado se establece es que la declaración del Área se basará en estudios o informes técnicos que determinen “*el deterioro arquitectónico, urbanístico o socioeconómico de la zona, o el valor histórico-artístico que sea preciso preservar*”. De lo cual se desprende que será la concurrencia alternativa de alguno de esos factores apreciada en los correspondientes informes técnicos, la que aconsejará la declaración del Área correspondiente. De ahí que el apartado 4 que comentamos, contemple como excepcional la declaración de tal Área cuando no concurra ninguno de los factores mencionados, pero se considere necesaria la declaración “*por razones de interés general*”. En suma, se aconseja sustituir la expresión “algunos requisitos de los establecidos en el

punto 2” empleada por el artículo 6.4 *in fine*, por “*ninguno de los requisitos establecidos en el apartado 2*”.

En cuanto al artículo 7, referente a la “*Inversión subvencionable*”, se recomienda suprimir la primera parte desde “*A los efectos de este decreto...*” hasta “*...los límites máximos establecidos en los artículos 9 y 10*”, por innecesario, dado que se solapa con el contenido de otros artículos. Respecto de la segunda proposición, se ve conveniente la reproducción del contenido del artículo 13.3 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en cuanto que establece que “*La suma de las ayudas financieras estatales y las de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, así como de otras Administraciones u organismos públicos, nacionales o internacionales, no podrá superar el precio, coste o presupuesto protegido, según corresponda, de las actuaciones protegidas*”, con el fin de evitar el enriquecimiento injusto del beneficiario de la subvención.

El último artículo del Capítulo I, es el 8, dedicado a los “*Solicitantes y beneficiarios de las ayudas*”, se hacen las siguientes recomendaciones:

1^a En el apartado 1, se sugiere hacer una remisión expresa, en el caso de que el solicitante y beneficiario de las ayudas sea una comunidad de propietarios en los edificios divididos horizontalmente, al artículo 11.3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

2^a El párrafo segundo del apartado 3 del artículo está redactado de una manera confusa cuando se refiere a las Entidades Gestoras de Rehabilitación. En aras a procurar una mayor claridad del texto, se considera conveniente, en línea con las reticencias manifestadas en el informe del Servicio Jurídico en la Consejería, una reproducción en sus mismos términos del artículo 12 de la Ley 38/2003, que regula las entidades colaboradoras, cuyo concepto es coincidente con el de “*Entidad Gestora de Rehabilitación*”, sin que se aprecie la necesidad de manejar una

nomenclatura distinta que se aparte de la general, y que induzca a error. Por lo demás, tampoco es atinada la referencia a las encomiendas de gestión, dotadas de una nueva regulación tras la nueva Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público. Por ello, es preferible referirse simplemente a convenio, terminología que goza de una mayor acepción y es de uso genéricamente aceptado. En efecto, es a la figura del convenio de colaboración –con personas jurídico-públicas– o al contrato –con personas sujetas al derecho privado– a la que se hace referencia en el artículo 16 de la Ley 38/2003.

3^a En el último apartado se aconseja, para procurar una más depurada técnica normativa, evitar el empleo del símbolo matemático \leq , para referirse a los municipios de menos de 50.000 habitantes. Por lo demás, en el artículo 10.2 segundo párrafo, se alude a estos municipios de menos de 50.000 habitantes, sin emplear el citado símbolo, por lo que también se hace deseable su supresión desde el punto de vista de la homogeneidad y coherencia de la propia norma.

B) El Capítulo II contiene la regulación referente a las “*Ayudas a la rehabilitación*”.

En relación con el artículo 9, sobre las ayudas a las actuaciones subvencionables, sin perjuicio de la corrección técnica de sus disposiciones, se aconseja evitar en lo posible el uso y abuso de las remisiones de unos artículos a otros del mismo texto, pues hace difícil su manejo y conocimiento por el lector. Así lo recomienda también la directriz 64 de técnica normativa cuando dice que “*Deberá evitarse la proliferación de remisiones*”.

La misma consideración cabe realizar respecto del artículo 10, sobre las ayudas económicas a las Áreas de Rehabilitación de Barrios o de Centros Urbanos.

En cuanto al artículo 11, que regula los requisitos para la obtención de las ayudas, nos remitimos a lo ya dicho en relación con el artículo 2 del decreto, sobre la división interna de los artículos. Por otra parte, no se ve necesario que se establezcan en dos apartados distintos los requisitos en general, y luego se haga mención por separado a los que se exigen con carácter específico para las actuaciones sobre seguridad estructural y sobre accesibilidad. De ahí que se vea más apropiada una redacción del artículo con un apartado único, subdividido en tantos párrafos como requisitos sean precisos, añadiendo a los requisitos generales, dos adicionales para las actuaciones específicas señaladas; en total, la enumeración constaría de cinco apartados.

C) El Capítulo III, sobre la “*Gestión de las actuaciones y de las ayudas*”, contiene un único artículo, el 12, referente a los instrumentos de gestión, haciendo referencia concreta a las Oficinas de Rehabilitación, y a la figura del Gestor Personal de Rehabilitación. Se deja a salvo lo ya dispuesto al respecto de las Entidades Gestoras de Rehabilitación “*ya existentes conforme a los convenios vigentes en el marco de los Planes Estatales de Rehabilitación y Vivienda vigentes*”. El artículo contiene un último párrafo acerca de la posibilidad de que la Comunidad Autónoma suscriba convenios con otras Administraciones Públicas (Ayuntamiento y Ministerio). Respecto de este artículo 12 faremos las siguientes puntualizaciones:

1^a Es preciso remitirse aquí nuevamente a las directrices de técnica normativa, referentes a la división interna de los artículos, de las que, en este artículo, el decreto también se aparta, así como a la necesidad de evitar, en lo posible, la remisión a otro artículo (el 5.b) del mismo decreto, que, en este caso, se considera innecesaria.

2^a En cuanto a su contenido, conviene matizar, como cuestión de redacción, que el segundo párrafo (“*Todo ello sin perjuicio...*”), no puede constituir una proposición independiente, sino, en todo caso, subordinada a

la frase o locución inmediatamente anterior, a la que debe seguir después de una coma.

3^a Asimismo, la referencia a la posibilidad de suscribir convenios con otras Administraciones Públicas debe hacerse con mayor rigor. En efecto, no es posible que se cite al Ministerio sin más: primero, porque, aunque se sobreentienda, no se dice que sea éste el Ministerio de la Vivienda; y segundo –y más importante–, porque el Ministerio no goza de personalidad jurídica propia, sino, en todo caso, la Administración General del Estado (cfr. artículo 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), de la que se predica personalidad jurídica única.

4^a Finalmente, convendría también hacer mención expresa del artículo 16 del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 que contempla la posibilidad de suscribir convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para la ejecución del mencionado Plan Estatal.

D) Por último, respecto de la parte final de la norma reglamentaria, se incluye, en primer lugar, una Disposición adicional, cuyo contenido más parece propio del de una norma transitoria, sin que, por otra parte, añada nada sustancial que merezca ser incluido en un precepto independiente. De ahí que se aconseje su supresión.

En la Disposición transitoria segunda, se utiliza el término “*se adecuen*” en subjuntivo, cuando debería utilizarse el presente de indicativo respecto de los expedientes que en dicha disposición se mencionan.

En la Disposición derogatoria, que es sumamente vaga, limitándose a derogar “*cuantas disposiciones autonómicas en materia de rehabilitación de edificios y viviendas, de igual o inferior rango, y en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se opongan a lo regulado en este decreto*” . Esta

norma incurre en la mención reiterativa del ámbito de la Comunidad de Madrid, cuando se trata de una aclaración obvia, ya que, evidentemente, la norma sólo podrá alcanzar en su derogación a las disposiciones de ámbito autonómico, lo que ya se dice expresamente al principio.

Por otra parte, la directriz 41 de técnica normativa exige que “*Las disposiciones derogatorias (...) deberán ser precisas y expresas. (...) Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente*”. En aplicación de esta regla, se estima de mejor técnica, la mención explícita de las normas que son derogadas por el nuevo decreto, en particular, de las contenidas en el anterior Plan de Vivienda y Rehabilitación, aprobado para el periodo 2005-2008.

CUARTA.- Cuestiones formales de técnica normativa.

Con las observaciones anteriormente realizadas, en términos generales, el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, aunque, sin embargo, es preciso hacer algunas precisiones:

1^a A) En el texto del decreto proyectado, se cita la palabra “*decreto*” con mayúscula, cuando, según el apartado a) 2º del Apéndice del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, “*No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición*”. Así, aparece citado “decreto” con mayúscula en las siguientes partes de la norma:

- En el preámbulo, en dos ocasiones.
- En el artículo 1.
- En el artículo 2.5 c).
- En el artículo 3 en sus apartados 1 y 5.

- En el artículo 8 en sus apartados 1y 3.
- En el artículo 9.4.
- En el artículo 12.
- En la Disposición adicional.
- En la Disposición transitoria primera.
- En la Disposición derogatoria.
- En las Disposiciones finales primera y segunda.

B) También se usa el término “*orden*” en minúscula en el apartado 4 del artículo 6 cuando debe escribirse en mayúscula.

C) La directriz 102 establece que la redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española. En aplicación de esta directriz las referencias que se hace a las comunidades de propietarios y comunidades de bienes deberán iniciarse en minúscula (Preámbulo, artículo 8.1., Disposición transitoria primera b).

D) En cumplimiento con la directriz 37, las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales deberán escribirse en minúsculas salvo la primera letra de la primera palabra. Así debe decir, por ejemplo, “*Disposición transitoria primera*” en lugar de “*Disposición Transitoria Primera*” como consta en el texto estudiado.

2^a En la disposición final primera, bajo la rúbrica “*Desarrollo*” se dice: “*Se faculta a la Consejera competente...*” cuando debería decir: “*Se faculta al titular de la Consejería competente...*”.

3^a La Disposición final segunda, bajo la rúbrica, “*Entrada en vigor*” dice: “*Este Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” cuando debería decir: “*Este*

decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” en aplicación de la directriz 43.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La Comunidad de Madrid ostenta la competencia para dictar la norma proyectada y, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, que tiene carácter esencial (las recogidas en la Consideración Jurídica primera sobre el preámbulo, y en la Consideración Jurídica tercera en relación con el artículo 3), puede someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno, bajo la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”.

Madrid, 23 de septiembre de 2009