

Dictamen n.º: **162/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **25.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 25 de marzo de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de *“decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 16 de marzo de 2026 tuvo entrada en este órgano consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, procedente de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento. A dicho expediente se le asignó el número 160/26.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la

propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto, una vez finalizada la construcción de las primeras viviendas, y habiendo procedido a su asignación conforme a lo establecido en el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales (en lo sucesivo, Decreto 84/2020), agilizar el procedimiento de adjudicación y conseguir (que no “evitar”, como erróneamente señala la MAIN) que las viviendas estén el menor tiempo posible vacantes, adaptando, para ello, determinados preceptos “a las necesidades reales puestas de manifiesto en la práctica”.

Además, la modificación también pretende extender el régimen establecido en el Decreto 84/2020 a las viviendas y alojamientos que se construyan en otros suelos que, aunque no tengan la consideración de redes supramunicipales, ni sean de titularidad de la Comunidad de Madrid, estén adscritos a la misma, ya que, actualmente, no existe una regulación para la asignación y uso de las que se construyen en este tipo de suelos.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, integrada por un artículo único, por el que se modifican los apartados 5 y 7 del artículo 4, los apartados 3, 4 y 5 del artículo 6, los apartados c), e) y f) y el apartado 2 del artículo 7, los apartados 1 y 2 del artículo 8, el título y el apartado 1 de la disposición adicional única del Decreto 84/2020, introduciendo, además, en el texto del citado decreto una disposición transitoria única, relativa a los “requisitos de antigüedad en el empadronamiento o centro de trabajo para solicitantes de viviendas en promociones finalizadas o en construcción”.

Completa el texto una disposición final única, que establece la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Orden de 12 de diciembre de 2025 del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de modificación del Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales

2.- Versión inicial del proyecto de decreto.

3.- Versión inicial de la MAIN, firmada por la directora general de Vivienda y Rehabilitación el 12 de diciembre de 2025.

4.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, firmado por la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad el 16 de diciembre de 2025.

5.- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de la Mujer, de 17 de diciembre de 2025.

6.- Informe de la Dirección General de Presupuestos de 18 de diciembre de 2025, favorable al proyecto de decreto

7.- Informe 73/2025, de 22 de diciembre, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

8.- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de fecha 23 de diciembre de 2025.

9 a 18.- Informes sin observaciones de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 17 de diciembre de 2025; de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 22 de diciembre de 2025; de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 17 de diciembre de 2025; de la Consejería de Sanidad, de 22 de diciembre de 2025; de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de 18 de diciembre de 2025; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 19 de diciembre de 2025, y de la Consejería de Digitalización, de 22 de diciembre de 2025.

Informes con observaciones del Servicio Madrileño de Salud, de 19 de diciembre de 2025, y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (Dirección General de Evaluación, Inspección e Innovación), de 23 de diciembre de 2025.

19.- Segunda versión del proyecto de decreto, de 15 de enero de 2026.

20.- Segunda versión de la MAIN, firmada por la directora general de Vivienda y Rehabilitación el 14 de enero de 2026.

21.- Informe previo a la realización de los trámites de audiencia e información pública del proyecto de decreto, firmado por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras el 14 de enero de 2024.

22.- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 14 de enero de 2026, por el que se acredita que el Consejo de Gobierno “*queda enterado*” del informe relativo al proyecto de decreto.

23.- Resolución de la directora general de Vivienda y Rehabilitación de 14 de enero de 2026, por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información públicas en relación con el proyecto de decreto.

24 a 27.- Escritos de alegaciones de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), de CCOO de Madrid, de la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA) y de la Confederación Empresarial de Madrid-CEOE.

28.- Versión del proyecto de decreto tras los trámites de audiencia e información pública, de 5 de febrero de 2026.

29.- Tercera versión de la MAIN, firmada por la directora general de Vivienda y Rehabilitación el 5 de febrero de 2026.

30.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras sobre el proyecto de decreto, de fecha 12 de febrero de 2026.

31.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 25 de febrero de 2026.

32.- Versión del proyecto de decreto tras el informe de la Abogacía General, de 9 de marzo de 2026.

33.- Cuarta versión de la MAIN, firmada por la directora general de Vivienda y Rehabilitación el 6 de marzo de 2026.

34.- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 11 de marzo de 2026, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone que “*deberá ser consultada por la en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello, de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

El presente proyecto, que, como hemos dicho, modifica el Decreto 84/2020, participa de la misma naturaleza de reglamento ejecutivo que el decreto al que viene a modificar, ya que se trata de una disposición de carácter general, dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que viene a desarrollar lo dispuesto en la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo cinco, apartado siete, modificó el artículo 36 de la Ley 9/2021, 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, introduciendo la posibilidad de construcción de viviendas públicas en suelos dotacionales vacantes.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015), de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) y la de 9 de abril de 2019 (recurso 1807/2016), que dice:

“Conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.

De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, (...) así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia”.

El Consejo de Estado, en su dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «su función preventiva de la potestad

reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así, 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».

Por lo demás, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada, a tenor del artículo 16.3 del ROFCJA.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en diez días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el caso de disposiciones normativas.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el dictamen 394/22, de 21 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), conforme al cual:

“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los

plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento.

En este caso, conforme a lo establecido en el artículo 11.1.a) del Decreto 52/2021, que establece que los proyectos reglamentarios se podrán tramitar de urgencia cuando el consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, lo acuerde, cuando concurren circunstancias extraordinarias, por Orden de 12 de diciembre de 2025, del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, se declaró la tramitación urgente del proyecto al principio del procedimiento, con una justificación que entendemos razonable, al indicarse que:

“La coyuntura económica y social imponen la necesidad urgente de adoptar medidas que traten de paliar la acuciante necesidad de vivienda. Es necesario, por tanto, impulsar determinadas medidas de carácter urgente para paliar esta situación que permitan poner en el mercado el mayor número posible de viviendas y, en especial, en alquiler a precios asequibles.

El incremento de población que se está produciendo anualmente en nuestra región, muy superior a la construcción de nueva vivienda que se desarrolla cada año, está generando una falta de oferta de vivienda especialmente en alquiler a precios asequibles, a la que es necesario de manera urgente dar respuesta.

Por ello, en paralelo a las medidas a medio plazo que se están adoptando para poder generar nuevos suelos en cantidad suficiente para destinarlos a la construcción de nuevas viviendas y acortar sus

plazos de desarrollo, es necesario dar respuesta de la manera más rápida posible a la necesidad actual de vivienda en alquiler a precio asequible, paliando la falta de oferta existente a corto plazo”.

SEGUNDA.- Habilitación legal y título competencial.

Es oportuno destacar –con carácter general y de modo previo- que nuestra Constitución contiene una importante referencia a la vivienda, entre los principios rectores de la política social y económica; en concreto, en su artículo 47, en el que se recoge que *“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*. El precepto, a continuación, impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación.

Además, como ha venido señalando el Tribunal Constitucional, la materia de vivienda *“puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda (‘económica’ y ‘social’): así, la STC 152/1988, de 20 de julio y la STC 37/2022, de 10 de marzo.*

El artículo 148.1.3 de la Constitución Española (CE) permite que las comunidades autónomas asuman competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En este sentido, la Comunidad de Madrid asumió en el artículo 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía dicha competencia, como exclusiva.

Por otra parte, el artículo 149.1.1 de la CE atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

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

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

La citada Sentencia 152/1988 del Tribunal Constitucional distingue, en su fundamento jurídico 4º, cuatro aspectos en los cuales

se puede admitir la competencia estatal de fomento, en materia de vivienda:

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

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

Por último, hemos de destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Su fundamento jurídico III recopila la doctrina constitucional sobre la

vivienda y las competencias estatales y autonómicas en dicha materia, de la que destacamos que:

“(...) aunque pudiera entenderse que el art. 149.1.1 de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato -asimismo básica o esencial- de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia”.

En la Comunidad de Madrid, la normativa en materia de viviendas de protección pública está constituida por la ya Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid, así como por la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid. La Ley 6/1997 regula de forma muy sintética, en sus cuatro artículos, los aspectos esenciales de las viviendas en régimen de protección pública, remitiéndose al desarrollo reglamentario posterior y autorizando al Consejo de Gobierno a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la ley sean necesarias.

Posteriormente, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 11/2022), en su artículo cinco, apartado siete, modifica el artículo 36 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001) relativo a las redes públicas. El citado artículo determina que “1. Se entiende por red pública el conjunto de los elementos de las redes

de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral. Los elementos de cada red, aun estando integrados de forma unitaria en la misma, son susceptibles de distinguirse jerárquicamente en tres niveles:

a) Los que conforman la red supramunicipal, que son aquellos cuya función, uso, servicio y gestión se puede considerar predominantemente de carácter supramunicipal y, por tanto, propia de las políticas de la Administración General del Estado o de la Comunidad de Madrid”.

A nivel reglamentario, la regulación de la adjudicación de viviendas públicas viene dada, actualmente, por el Decreto 195/2000, de 31 de agosto, regulador del proceso de Adjudicación de Viviendas de la Comunidad de Madrid, y por el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, que fue aprobado por Decreto 74/2009, de 30 de julio.

Destacar, además, el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

Por último, se promulgó el tan citado Decreto 84/2020, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, y cuya modificación es objeto de este dictamen. Cabe señalar que el Decreto 84/2020 ya fue objeto de modificación por el Decreto 115/2022, de 2 de noviembre y por el Decreto 105/2024, de 4 de diciembre.

El proyecto de decreto inicial fue analizado profusamente en nuestro dictamen 278/20, de 7 de julio, cuya consideración de derecho quinta, previo análisis de la normativa aplicable, de la doctrina de distintos órganos administrativos, y de la jurisprudencia dictada sobre

la materia, señaló que *“tratándose en este caso de promover una obra pública -construcción de viviendas públicas o de integración social- destinada a un servicio público en sentido amplio equivalente a competencia administrativa (en este caso, en materia de vivienda), se considera que no es aplicable la figura de la concesión demanial y sí la de la concesión de obra pública”*.

No obstante, el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19, con el objeto de establecer *“un conjunto de medidas necesarias a efectos de la reactivación económica en el sector de los transportes y en el ámbito de la vivienda, protegiendo la salud de los trabajadores y viajeros, garantizando la disponibilidad de los bienes y los servicios esenciales; proporcionando liquidez a las empresas y reduciendo las cargas administrativas”*, estableció en su artículo 31, las especialidades del derecho de superficie o concesión demanial para la promoción del alquiler asequible o social mediante la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada.

En consecuencia, y como tuvimos ocasión de señalar en nuestro Dictamen 404/20, de 22 de septiembre, y reiteramos en los dictámenes 624/22, de 11 de octubre, y 722/24, de 14 de noviembre, *“resulta indiscutible, de acuerdo con el tenor literal del artículo 31 del Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, que dicho precepto, apartándose por completo de la doctrina y la jurisprudencia reseñada, contempla la concesión demanial como instrumento para la promoción y construcción de vivienda pública en régimen de alquiler. Resulta a su vez evidente el carácter de legislación básica del citado precepto, de acuerdo con la disposición final decimotercera del propio Real Decreto-Ley”*.

Además, cabe recordar la previsión contenida en la disposición final tercera de la Ley 9/2001 (*"Desarrollo y ejecución reglamentarios"*), según la cual, *"se habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid para, mediante Decreto aprobado a propuesta del consejero competente en materia de ordenación urbanística, dictar cuantas normas reglamentarias sean precisas para el desarrollo, la ejecución o la efectividad de la presente Ley"*.

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

Por otro lado, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *"en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea"*, y en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), en su artículo 21 g), que recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *"aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros"*.

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

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

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

También ha de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

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

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de ésta.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, se aprobó el Plan Normativo para la XIII legislatura, en el que sí se encuentra incluido el proyecto de decreto entre las iniciativas reglamentarias que la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras prevé elevar al Consejo de Gobierno durante la mencionada legislatura.

Por otro lado, en cuanto a la evaluación *ex post*, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo justifica que la norma no se someterá a dicha evaluación, indicando al respecto que *“atendiendo al objetivo que se persigue con el mismo, no se prevén efectos sobre la economía general, ni afectación a la unidad de mercado, ni efectos significativos sobre la competencia. Tampoco afectará a las cargas administrativas y carece de impacto alguno en materia de género, infancia, menores, adolescencia o familia”*. A continuación, se citan los artículos del Decreto 52/21 que lo fundamentan, añadiendo *“sin perjuicio del seguimiento y evaluación relativo(s) a las promociones de viviendas que se construyan al amparo de esta reforma normativa”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve, de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación *ex post*, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o el 548/24, de 19 de septiembre, *“ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro”*.

Además, la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, incide en esa importancia, al señalar en su artículo 60, relativo a la evaluación normativa, en su apartado 1, que *“la Administración de la Comunidad de Madrid, en los términos que se determinen por decreto del Consejo de Gobierno, revisará periódicamente mediante la evaluación ex post su normativa para adaptarla a los principios de buena regulación, comprobar la medida en que las normas han conseguido los objetivos previstos y evitar restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal”*.

En consecuencia, si bien esta previsión del legislativo es de cara al futuro, no podemos de dejar de reiterar ahora la doctrina citada de este órgano consultivo, y manifestada también en su informe por la Abogacía General. Por consiguiente, sería más que oportuno que la Memoria sí previera la evaluación *ex post* del proyecto de decreto, dada la importancia de la modificación que se efectúa y la materia (vivienda) sobre la que versa.

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

La Memoria recoge que el proyecto de decreto no tiene impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula un aspecto parcial de una materia, todo ello permite prescindir del trámite de consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del citado artículo 5 en relación con el artículo 60.4 de la LTPCM. En este punto cabe señalar que la Memoria ha acogido la observación realizada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe en el que, con cita de la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 294/2023 de 8 de junio; 354/2023, de 29 de junio, y 341/2024, de 6 de junio), recordaba que es preciso justificar la ausencia del trámite de consulta pública en la concurrencia de cualquiera de las causas previstas en el artículo 60 de la Ley 10/2019 y no en la mera declaración de urgencia del proyecto.

El proyecto ha sido elevado a Consejo de Gobierno para su conocimiento, de conformidad con la Instrucción 1/2024, de 23 de abril, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se establecen los criterios de coordinación para la elevación al

Consejo de Gobierno de un informe previo a los trámites de audiencia e información pública en los proyectos de decreto no sometidos a consulta pública previa.

Consta en el expediente remitido que se ha emitido un informe por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, el 14 de enero de 2026, quedando enterado el Consejo de Gobierno en su reunión de la misma fecha, tal y como certifica su secretaria general.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, que ostenta las competencias en la materia conforme al Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 4 del Decreto 244/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo (la Memoria), se ha elaborado en la modalidad ejecutiva, prevista en el artículo 6.2 del Decreto 52/2021.

El expediente remitido a esta Comisión, incluye la última Memoria, fechada el 6 de marzo de 2026, y las tres versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021), hasta culminar con una versión definitiva.

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

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, se contiene en la Memoria (punto 7) una referencia al impacto económico y presupuestario, para destacar que el proyecto de decreto viene a llenar una laguna regulatoria relativa al destino de las viviendas construidas sobre suelos adscritos a la Administración autonómica distintos de las redes supramunicipales, y pretende modificar aquellos artículos que permitan agilizar la adjudicación de las viviendas construidas y adecuar algunos aspectos a la realidad, de modo que no se prevé que su aprobación y publicación *“produzca efectos directos sobre la economía en general ni sobre el empleo, sin perjuicio de los que puedan producirse en el sector de la construcción como consecuencia de la posibilidad de construcción de un mayor número de viviendas en alquiler asequible”*. En este sentido, sin embargo, y partiendo de que la propia Memoria destaca como uno de los fines de la norma (punto 2.1) *“incrementar la oferta de vivienda en nuestra región y en particular de las destinadas al alquiler a precios asequibles ... promover la construcción de nuevas viviendas y alojamientos en alquiler asequible en suelos adscritos a la Comunidad de Madrid”*, resulta difícil comprender que el efecto sobre la construcción de viviendas no redunde de modo directo en la economía y en el empleo regional.

De igual modo, la Memoria destaca que la norma proyectada tampoco tiene efectos financieros sobre los gastos y los ingresos públicos, por lo que no se ha considerado oportuna en consecuencia, la

inclusión de la justificación del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este punto, la Memoria hace referencia al informe favorable emitido por la Dirección General de Presupuestos, en el que se hace constar que *“como se indica en la Memoria de Análisis del Impacto Normativo, la aprobación del proyecto no tendrá ningún impacto presupuestario. En todo caso, si como consecuencia de la aprobación de la norma y el desarrollo del procedimiento regulado en la misma, se produjera algún gasto, el mismo deberá asumirse con cargo al presupuesto aprobado para la sección competente y presupuestarse adecuadamente en ejercicios futuros, dentro de los techos de gasto asignados a dicha sección”*.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales del artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021.

Así, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. Así, indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en la materia, tal y como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 16 de diciembre de 2025.

Consta, asimismo, el examen del impacto por razón de género según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el artículo 8.1 del Decreto 52/2021; y el artículo 9.1 del Decreto 241/2023, de 20 de

septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, exponiendo que se aprecia un impacto neutro, por remisión al informe de la Dirección General de la Mujer, de 17 de diciembre de 2025.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

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

En cumplimiento de esta previsión, han emitido diversos informes, como ya hemos indicado, la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

De igual modo, y según lo establecido en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se ha emitido el Informe 73/2025, de 22 de diciembre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros

asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado - por el Servicio Jurídico de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, el informe de 26 de febrero de 2026, formulando diversas observaciones al proyecto, una de ellas de carácter esencial, relativa al acortamiento del plazo concedido para subsanar la solicitud, que el informe considera contrario al artículo 68.1 de la LPAC, precepto de carácter básico, según la disposición final primera del mismo cuerpo legal. Al respecto, la Memoria, acogiendo la observación, señala que se desiste *“de la modificación del decreto vigente en la relativo al plazo para subsanación de la documentación a presentar por los adjudicatarios de las viviendas, manteniendo la redacción actual”*.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han evacuado informes por las secretarías generales técnicas de las diferentes consejerías de la Comunidad de Madrid, realizando observaciones únicamente la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud, y Asuntos Sociales (recogiendo las realizadas por la Dirección General de Evaluación, Inspección e Innovación de la misma consejería), en relación con la necesidad de explicar el destino de las viviendas y alojamientos construidos en suelos que no son de titularidad de la Comunidad de Madrid (que entienden han de revertir a las Administraciones que son su titulares).

También se han incorporado al expediente las observaciones realizadas por el Servicio Madrileño de Salud, abogando por la eventual inclusión, entre los criterios de reserva o prioridad, de una línea específica para pacientes oncológicos en tratamiento prolongado y supervivientes oncológicos con vulnerabilidad socioeconómica y laboral, así como otros colectivos vulnerables que requieran alojamiento

temporal o apoyo residencial, con el fin de garantizar la continuidad asistencial y la integración social.

Siguiendo el *iter* procedimental, y en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha emitido el informe de legalidad, de 12 de febrero de 2026, de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

Además, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2024, se ha recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que lo emitió con carácter favorable.

Por otra parte, el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo para las *“normas que afecten directamente a los consumidores”*, como es el caso. Por ello, se ha recabado el informe de dicho consejo, emitido por la Comisión Permanente en sesión de 23 de diciembre de 2025, en el que se estima un efecto positivo del proyecto sobre los consumidores y usuarios, y se informa favorablemente el proyecto de decreto. El acuerdo se adoptó por mayoría, con el voto en contra de los representantes de las organizaciones sindicales.

6.- El artículo 9.2 del Decreto 52/2021 dispone que, durante la tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública contemplado en el artículo 60.2 de la LTPCM. El plazo mínimo de esta audiencia e información pública será de quince días hábiles.

Consta en el expediente que, por Resolución de la directora general de Vivienda y Rehabilitación, de 14 de enero de 2026, se sometió a dicho

trámite el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, del 16 al 26 de enero de 2026.

Se han formulado alegaciones por la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), CCOO de Madrid, la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA) y la Confederación Empresarial de Madrid-CEOE. Todas ellas constan analizadas y debidamente contestadas en la Memoria.

No obstante, cabría considerar la conveniencia de dar audiencia en el procedimiento a la Federación de Municipios de Madrid, en atención a la naturaleza y ámbito de la disposición, cuyo contenido afecta a otras Administraciones territoriales en cuanto titulares de los suelos correspondientes.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Al respecto, cabe tomar en consideración las Directrices de técnica normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno (en adelante, Acuerdo de 2026).

El proyecto consta, como hemos señalado, de una parte expositiva y una parte dispositiva, integrada por un artículo único, por el que se modifican los apartados 5 y 7 del artículo 4, los apartados 3, 4 y 5 del artículo 6, los apartados c), e) y f) y el apartado 2 del artículo 7, los apartados 1 y 2 del artículo 8, el título y el apartado 1 de la disposición adicional única del Decreto 84/2020, introduciendo además en el texto del citado decreto una disposición transitoria única, relativa a los *“requisitos de antigüedad en el empadronamiento o centro de trabajo para solicitantes de viviendas en promociones finalizadas o en construcción”*.

Completa el texto una disposición final única, que establece la entrada en vigor de la norma, el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, se trata de una disposición modificativa de “nueva redacción” y de “adición”, en los términos que recoge la directriz 81 del Acuerdo de 2026,

En cuanto al título de la norma, se acomoda a lo dispuesto en la directriz 82, al recoger la denominación de la disposición modificada, sin mencionar el diario oficial en el que se ha publicado y sin que figuren en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes normativos que preceden al proyecto. De igual modo, justifica la nueva regulación, describe su finalidad e incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, con cita del artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía. Ahora bien, al describir el *iter* normativo, parece más adecuada la mención inicial del Decreto Decreto 84/2020 con carácter previo a sus sucesivas modificaciones.

En cuanto a los objetivos de la norma, no es preciso repetir en párrafos sucesivos la voluntad del proyecto de “*extender el régimen regulado por el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, a las viviendas y alojamientos que se construyan en otros suelos titularidad de otras administraciones públicas, adscritos a la Comunidad de Madrid aptos para ello*”.

Además, una vez enunciado el objetivo general de incrementar la oferta de vivienda en nuestra región, el párrafo siguiente manifiesta que es voluntad de la “*Comunidad de Madrid*” llevar a cabo la construcción

de viviendas públicas, siendo más adecuado emplear la expresión “*Administración autonómica*”.

La parte expositiva también contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien se observa que, a la hora de mencionar dichos trámites, se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, sin perjuicio de lo que luego diremos en las consideraciones de técnica normativa.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, su estructura es conforme con la directriz 89, ya que, tratándose de una disposición que modifica una sola norma, contiene un artículo único, y, afectando varios preceptos de aquella, el artículo único se divide en seis apartados, uno por precepto.

Entrando ya al análisis de su contenido, y en relación con la modificación concreta del articulado del Decreto 84/2020 que el proyecto incorpora, la parte expositiva de la norma indica que se trata de modificar *“aquellos artículos que permitan agilizar el procedimiento de adjudicación de las viviendas construidas y los relativos a la publicación y actualización de las listas de interesados, la adjudicación de las viviendas adaptadas vacantes, modificación de los coeficientes correctores para el cálculo de los ingresos, la fecha de referencia de los datos económicos solicitados, así como la equiparación a la herencia de la donación o el legado y los plazos para acreditar el empadronamiento o centro de trabajo en el municipio”*.

En este sentido, el apartado uno del artículo modifica los apartados 5 y 7 del artículo 4, relativos a la lista de interesados, estableciendo una vigencia temporal de tres años para la inscripción en la citada lista, con el fin de mantener las listas actualizadas y operativas. La normativa vigente no prevé plazo alguno al respecto, de modo que la inscripción permanece indefinidamente mientras no concurra causa de exclusión.

Además, se atribuye a la empresa concesionaria la potestad de recabar trimestralmente confirmación expresa del interés del solicitante en permanecer inscrito, procediendo a su exclusión si este manifiesta expresamente que su interés ha decaído. Esta facultad constituye una novedad procedimental que traslada al concesionario -sujeto privado- una función de depuración de la lista con efectos jurídicos directos sobre la posición del solicitante.

Se establece un procedimiento de renovación mediante comunicación al interesado, con una antelación mínima de diez días al vencimiento, otorgándole un plazo de otros diez días para manifestar su voluntad de continuidad. La novedad más relevante al respecto es la conservación del orden originario de inscripción en caso de renovación, lo que protege la posición del solicitante diligente y refuerza el principio de seguridad jurídica. En caso de silencio, se procede a la exclusión, de modo que se configura una suerte de silencio negativo atípico, en un procedimiento que no es estrictamente administrativo, como hemos visto, lo que puede plantear dudas en cuanto a la debida protección de la posición jurídica del solicitante.

Por otro lado, se introduce la obligación de publicación permanente de la lista de interesados en la web del concesionario, con enlace en la web institucional de la Comunidad de Madrid, guardando las debidas medidas de seguridad por protección de datos, existiendo una remisión genérica a la normativa en esta materia.

El apartado dos modifica los apartados 3, 4 y 5 del artículo 6, relativo al orden de prelación y asignación de viviendas. El precepto contempla un mecanismo de reasignación automática, de modo que, si las viviendas destinadas a un cupo específico permanecen vacantes durante más de un mes, podrán destinarse a solicitantes de otros cupos, incluido el general. En todo caso, el precepto establece una excepción expresa para las viviendas reservadas al cupo de personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada, que se regirán en todo caso por el Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, sobre medidas de distribución de la reserva de viviendas destinadas a minusválidos, o por la regulación autonómica de vivienda con protección pública que le sustituya, remisión normativa concreta que se ha incluido tras la observación realizada al respecto por la Abogacía General en su informe. Esta exclusión del mecanismo de reasignación constituye una garantía reforzada de la reserva de viviendas adaptadas, coherente con la legislación estatal básica en materia de discapacidad.

Así, el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, contempla la denominada *“Reserva de viviendas para personas con discapacidad y condiciones de accesibilidad”*, determinando que *“1. En los proyectos de viviendas protegidas, se programará un mínimo de un cuatro por ciento con las características constructivas y de diseño adecuadas que garanticen el acceso y desenvolvimiento cómodo y seguro de las personas con discapacidad”*.

Se establece un plazo concreto de cinco días hábiles, y no los diez días naturales que establece la normativa vigente, para que el solicitante acredite el cumplimiento de requisitos de acceso y de pertenencia a cupo, tras recibir la comunicación del concesionario con las características de la vivienda ofertada.

El apartado 5 del artículo 6 del proyecto regula la consecuencia jurídica del rechazo de la vivienda: la exclusión automática de la lista de interesados, sin perjuicio del derecho a formular una nueva solicitud, conforme al artículo 4, fijándose un plazo específico de diez días naturales para la subsanación de la documentación incompleta, con la advertencia expresa de exclusión en caso de no atender el requerimiento.

Con respecto a este último aspecto, y como señala la Abogacía General en su informe, la nueva redacción del precepto es conforme con la línea jurisprudencial mayoritaria que interpreta el artículo 68 de la LPAC, excluyendo de la posibilidad de subsanación aquellos supuestos en que no se aporta por el interesado documentación alguna (la redacción actual del artículo recoge que, *“en caso de que el solicitante no aportara en plazo la documentación acreditativa o la aportara de forma incompleta...”*). En este sentido se han pronunciado también reiteradamente, en materia de contratación, los distintos tribunales administrativos de recursos contractuales, pudiéndose citar al respecto la Resolución 115/2023, de 21 de junio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuando afirma que *“...Debe señalarse, que no cabe subsanación alguna, pues no se trata de que la documentación aportada adolezca de defectos o insuficiencias, sino de que no ha sido presentada, por lo que la exclusión es simplemente la consecuencia natural de la finalización del plazo para realizar una actuación sin que ésta se haya producido; la citada subsanación equivaldría, en este caso, a la prórroga de un plazo que ya ha finalizado (en realidad, un nuevo plazo para compensar una cadena de errores que solo y exclusivamente es imputable al recurrente), lo que no es posible”*.

Por último, en relación con este apartado, el precepto determina expresamente que, si el solicitante no acredita su pertenencia al cupo de

reserva, se cursará su exclusión de dicho cupo, pero podrá permanecer inscrito en el cupo general, previsión que resulta más garantista que una exclusión total, al preservar al menos la expectativa genérica del solicitante.

El apartado tres del artículo único modifica los apartados 1 c), e), f) y 2 del artículo 7, en cuanto a los requisitos de acceso. Se establecen nuevos coeficientes correctores para la ponderación de ingresos, según el tamaño de la unidad de convivencia: 0,800 para un miembro; 0,776 para dos o tres miembros; 0,744 para cuatro miembros; 0,704 para cinco miembros; y 0,700 para seis o más miembros.

De igual modo, se sustituye la referencia al "*último ejercicio fiscal cerrado y disponible*" por los "*datos fiscales más recientes disponibles en el momento de la solicitud*". Esta modificación aporta mayor flexibilidad temporal y permite que la evaluación de ingresos refleje de forma más fiel la situación económica actual del solicitante.

La nueva redacción del precepto contempla una remisión normativa expresa a la base imponible general y del ahorro, reguladas en los artículos 48 y 49 de la Ley 35/2006 del IRPF, como elementos para el cálculo, si bien, se introduce un modo alternativo de acreditación de ingresos, ya que, ante la falta de datos fiscales recientes o ante una variación significativa de los mismos, se podrán solicitar otras informaciones, incluida una declaración responsable sobre los ingresos del solicitante.

Se amplía la excepción al requisito de no titularidad de una vivienda, de modo que ya no se limita a la herencia, sino que se extiende a los títulos de herencia, donación o legado, pues en los tres casos se trata de una adquisición a título gratuito, sin acto voluntario de compraventa o de inversión inmobiliaria, y merecen, por tanto, un tratamiento equivalente. Se mantiene el umbral de una parte alícuota no superior al 50 %.

En el mismo sentido, también se introduce como excepción al requisito de no titularidad los casos de sentencia judicial de separación o divorcio en los que no se haya adjudicado al solicitante el uso de la vivienda que constituía la residencia familiar, atendiendo a una realidad social frecuente en la que el titular registral de una vivienda no dispone de ella efectivamente al haberse atribuido su uso al otro cónyuge.

En cuanto a la modificación del apartado f) del precepto, se eleva de tres a cinco años el período mínimo de antigüedad en el empadronamiento o localización del centro de trabajo en el municipio de la promoción, buscando el arraigo local como elemento de vinculación territorial con el municipio donde se ubica la vivienda.

Además, se introduce un sistema escalonado de prelación territorial subsidiaria, de modo que, si no se cubren las viviendas con los solicitantes del municipio, se abre el acceso a quienes acrediten diez años en la Comunidad de Madrid, y, subsidiariamente, a quienes tengan empadronamiento o centro de trabajo sin mínimo de antigüedad en la Comunidad. En cuanto a los medios de acreditación del empadronamiento y la ubicación de centro de trabajo, se especifican con mayor detalle: certificado de empadronamiento, contrato de trabajo para trabajadores por cuenta ajena, o bien, acreditación del domicilio fiscal o de apertura de centro de trabajo para trabajadores por cuenta propia (apartado f del precepto).

Se precisa que los requisitos deberán cumplirse a la fecha del requerimiento de acreditación para la formalización del contrato de arrendamiento, y ser acreditados en el plazo de cinco días hábiles desde la recepción del mismo.

Continuando con el análisis del artículo único del proyecto, el apartado cuatro modifica los apartados 1 y 2 del artículo 8, relativos a la formalización del contrato. Se establece por primera vez un plazo

máximo de diez días hábiles, desde la acreditación completa de requisitos, para la suscripción del contrato de arrendamiento, declarando obligatoria la exigencia y prestación de fianza con ocasión de la celebración del contrato, con remisión expresa a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos (artículo 36).

Se introduce como condición resolutoria la previsión de que la eficacia de la asignación de la vivienda queda condicionada a la aceptación y firma del contrato, de modo que la imposibilidad de celebración en plazo, por causa imputable al solicitante, habilita al concesionario a disponer libremente de la vivienda. De igual modo, se introduce como causa de resolución del contrato de arrendamiento la falta de efectiva ocupación de la vivienda en el plazo máximo de un mes desde la entrega de llaves, sin causa justificada, si bien, cabe señalar que la referencia a "*causa justificada*" introduce un concepto jurídico indeterminado que deberá interpretarse en cada caso.

Como hemos señalado a lo largo del presente dictamen, uno de los dos pilares sobre los que sostiene la presente modificación es la ampliación del ámbito objetivo del decreto, para incluir las viviendas y alojamientos promovidos sobre suelos de titularidad de otras Administraciones públicas adscritos a la Comunidad de Madrid, distintos de las redes supramunicipales. Dicho objetivo se articula mediante la modificación de su disposición adicional única, introducida en el texto del decreto por el Decreto 105/2024, de 4 de diciembre, para extender el poder regulatorio autonómico a suelos que no pertenecen a su patrimonio dominical, sino que están meramente adscritos.

En consecuencia, se modifica el propio título de la disposición adicional única para reflejar la ampliación, pasando a denominarla "*Régimen aplicable a las viviendas y alojamientos promovidos en suelos cuya titularidad corresponda a la Administración de la Comunidad de Madrid o adscritos a la misma, distintos de las redes supramunicipales*".

Además, se amplía el número de títulos que habilitan para promover las viviendas: junto a la concesión administrativa, se incluyen expresamente el derecho de superficie, la cesión de uso y el negocio jurídico análogo.

Al respecto, cabe recordar lo señalado por el Consejo de Estado en su dictamen 560/2011, de 24 de marzo: *«(...) ha de señalarse que el sistema de redes públicas (esto es, redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, cuya denominación tradicional en el Derecho urbanístico es la de “sistemas generales” o “dotaciones locales públicas”) se localiza, según pone de manifiesto el preámbulo de la Ley, sobre suelos de cesión obligatoria y gratuita por los promotores del suelo, integrándose dentro de las reservas para dotaciones.*

Partiendo de esta idea general, la definición legal de las redes públicas se contiene en el artículo 36.1 de la Ley que, bajo la rúbrica “determinaciones sobre las redes públicas” establece que “se entiende por red pública el conjunto de los elementos de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral”. Añade este apartado que los elementos que conforman una red quedan integrados en ella de forma unitaria y aclara a continuación que las redes pueden ser locales, generales y supramunicipales, siendo estas últimas aquellas cuyos elementos están al servicio de los habitantes de más de un Municipio y que son por ello redes propias de la Administración del Estado o de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, y en atención a la función que desempeñen, cualquiera de estas redes puede ser de infraestructuras (redes de comunicaciones, de infraestructuras sociales y de infraestructuras energéticas); de equipamientos (redes de zonas verdes y espacios libres y redes de equipamientos sociales); o de servicios (redes de servicios urbanos y redes de viviendas públicas o de integración social).

De estas previsiones legales resulta apropiado extraer dos conclusiones. La primera, que las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos son redes de titularidad pública que pertenecen, en cada caso, a la Administración que corresponda (así se deduce del adjetivo "públicas" que emplea el artículo 36.1 para referirse a estas redes, que aparece también en el artículo 91.6). La segunda, que el destino propio de los bienes que componen esas redes públicas en general y las supramunicipales en particular es precisamente el de pasar a integrarse en un conjunto de elementos relacionados entre sí con la finalidad de servir a un uso general o a la prestación de un servicio público, tal y como prevé genéricamente la legislación urbanística y concreta posteriormente el planeamiento. Se trata, por tanto, de bienes en los que concurren las dos notas básicas que, según el artículo 5.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, son necesarias para considerar que un bien o derecho es de dominio público: titularidad pública y afectación a un uso general o a un servicio público».

Pues bien, la figura jurídica que sustenta las previsiones de esta disposición adicional es la mutación demanial, recogida en el artículo 71.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que supone la afectación de bienes de dominio público a otras Administraciones públicas para destinarlos a un determinado uso o servicio público de su competencia, sin que altere la titularidad de los bienes, ni su carácter demanial. Si bien este precepto se refiere a la mutación de bienes de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas, resulta también aplicable a la mutación que pueda efectuar un ayuntamiento en favor de la comunidad autónoma en la que se integra. En el mismo sentido, la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, dispone en su artículo 24.6 que, cuando resulte necesario para el cumplimiento de sus fines, las Administraciones territoriales de la Comunidad de Madrid podrán afectar bienes y derechos demaniales a un uso o servicio público competencia de dicha Administración

autonómica y transferirle la titularidad. Igualmente resultan de aplicación los artículos 73 a 77 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que regula las mutaciones demaniales entre Administraciones públicas. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75, la Administración Pública a la que se hubieran afectado los bienes o derechos utilizará los mismos de acuerdo con el fin señalado, y ejercerá sobre ellos las correspondientes competencias demaniales.

En todo caso, y sin perjuicio de considerar que no existe obstáculo legal para llevar a efecto las previsiones de la citada disposición adicional, no cabe olvidar que, en supuestos tales como la constitución de derechos de superficie, la Administración titular del suelo podría tener derechos de reversión o tanteo que colisionen con el régimen de arrendamiento establecido, lo que obliga a adoptar las consiguientes cautelas en los respectivos convenios de adscripción.

Por último, el apartado seis del artículo único introduce una disposición transitoria, que establece un régimen transitorio más favorable para solicitantes de viviendas de promociones finalizadas o en ejecución ya inscritos en las listas correspondientes antes del 31 de diciembre de 2026, a quienes se les exigirá acreditar únicamente tres años de antigüedad en el empadronamiento o centro de trabajo en el municipio, en lugar de los cinco años del nuevo régimen general, evitando la aplicación retroactiva del requisito más exigente a quienes ya habían generado expectativas bajo la normativa anterior, en consonancia con el principio de irretroactividad del artículo 9.3 de la Constitución, si bien cabe destacar que el precepto fija una fecha posterior a la eventual entrada en vigor de la norma.

De igual modo, el régimen subsidiario transitorio que se establece en el párrafo segundo también es más favorable que el general, de modo

que, subsidiariamente, podrán acceder quienes acrediten cinco años en la Comunidad de Madrid (frente a los diez del régimen general), o un empadronamiento sin mínimo de antigüedad, siempre que consten inscritos antes del 31 de diciembre de 2026.

El proyecto se cierra con una disposición final única, relativa a la entrada en vigor del decreto el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin que, por tanto, se establezca ningún periodo de vacancia.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2006. Por ello, hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de otras ya realizadas en la consideración jurídica anterior.

En el segundo párrafo del preámbulo se contempla: *"la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda Como consecuencia de la modificación..."*. Falta un punto entre *"vivienda"* y *"Como"*, de modo que debería decir: *"...urbanismo y vivienda. Como consecuencia..."*.

En el cuarto párrafo del preámbulo se lee: *"No obstante, la Comunidad de Madrid, dispone de otros suelos que..."*. La coma entre *"Madrid"* y *"dispone"* es incorrecta, pues separa el sujeto del verbo.

La rúbrica del apartado dos del artículo único dice: *"Dos. Se modifica los apartados 3, 4 y 5 del artículo 6"*. Al tratarse de varios apartados (plural), el verbo debería concordar en plural: *"Se modifican los apartados 3, 4 y 5 del artículo 6"*.

Dentro de la nueva redacción del apartado c) del artículo 7.1, el primer párrafo mantiene la expresión *"correspondientes al último ejercicio"*

fiscal cerrado y disponible", mientras que, el párrafo siguiente del mismo apartado, introduce como novedad la referencia a los *"datos fiscales más recientes disponibles en el momento de la solicitud correspondiente"*. Se trata de una incoherencia dentro del mismo precepto, ya que, si la voluntad del proyecto es sustituir la referencia temporal por los datos fiscales más recientes, la expresión *"último ejercicio fiscal cerrado y disponible"* del primer párrafo debería haberse adaptado en consonancia, o bien suprimirse.

En el párrafo relativo a la acreditación de ingresos se recoge: *"correspondiente a los datos fiscales más recientes disponibles en el momento de la solicitud correspondiente"*. En consecuencia, la repetición del término *"correspondiente"* en la misma oración resulta redundante y perjudica la claridad del precepto.

En la disposición adicional única, donde se recoge: *"... promovidos sobre suelos de titularidad de la Comunidad de Madrid, o sobre suelos titularidad de otras administraciones públicas"*, por razones de uniformidad, falta la preposición *"de"* con carácter previo a *"...titularidad de otras administraciones públicas"*.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de *"decreto por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del*

Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales”.

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

Madrid, a 25 de marzo de 2026

El vicepresidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 162/26

Excmo. Sr. consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid