



A.G.- 9/2020

S.G.C.- 55/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, en relación con un **Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 226/1998, de 30 de diciembre, por el que se regula la reducción del precio de la renta de las viviendas administradas por el Instituto de la Vivienda de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ha tenido entrada en esta Abogacía solicitud de Informe en relación con el Proyecto de Decreto arriba referenciado.

A la citada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto.
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo
- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de fecha 26 de marzo de 2020.



- Informe de la Dirección General de Igualdad sobre impacto por razón de género, emitido el 26 de marzo de 2020 en cumplimiento del artículo 15.1.b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en relación con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad sobre impacto en la familia, infancia y adolescencia, dictado el 26 de marzo de 2020 en cumplimiento del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, emitido el 26 de marzo de 2020 por la Dirección General de Igualdad, de conformidad con el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación.

- Informe de calidad normativa emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia el 26 de marzo de 2020, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

- Escritos de observaciones de las siguientes Consejerías:

- .- Consejería de Sanidad
- .- Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación
- .- Consejería de Justicia, Interior y Víctimas



- .- Consejería de Presidencia
 - .- Consejería de Educación y Juventud
 - .- Consejería de Economía, Empleo y Competitividad
 - .- Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad
 - .- Consejería de Políticas Sociales, Familias, Natalidad e Igualdad
 - .- Consejería de Transporte, Movilidad e Infraestructuras
 - .- Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno
 - .- Consejería de Hacienda y Función Pública
 - .- Consejería de Culturas y Turismo.
- Proyecto definitivo de Decreto sometido a informe del Servicio Jurídico.
 - Memoria del Análisis de impacto normativo sometida a informe del Servicio Jurídico, de fecha 30 de marzo de 2020.
 - Informe de la Secretaría General Técnica sobre el texto proyectado, de fecha 30 de marzo de 2020.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Objeto y estructura de la disposición proyectada.

El proyecto normativo tiene por objeto la modificación del Decreto 226/1998, de 30 de diciembre por el que se regula la reducción del precio de la renta de las viviendas administradas por el Instituto de la Vivienda de Madrid (Decreto 226/1998, en lo sucesivo).



Consta de una parte expositiva y otra articulada, en la que se distingue un artículo único, y dos disposiciones finales.

El artículo único modifica el Decreto 226/1998 para introducir en él una disposición transitoria que prevea la posibilidad de aplicar la renta mínima de alquiler a las personas en situación de vulnerabilidad económica derivada del estado de alarma declarado como consecuencia de la crisis sanitaria que se sufre en España en la actualidad.

A continuación, la Disposición final primera habilita al Consejero competente en materia de vivienda para dictar las normas de desarrollo necesarias, y la Disposición final segunda se refiere a su entrada en vigor.

SEGUNDA.- Competencia normativa.

La Comunidad de Madrid, por habilitación expresa del artículo 148.1.3 de la Constitución (en adelante, CE), y de conformidad con lo previsto en el artículo 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, EA), tiene competencia exclusiva en materia de *“Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

Esta exclusividad competencial, como ha declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen de 26 de febrero de 2014, ha sido reafirmada expresamente por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, donde se afirma que *“la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía faculta a éstas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia”*, lo cual no significa, empero, que se trate de una competencia ilimitada, por cuanto ha de respetar la legislación básica estatal en materias que puedan incidir en



ésta, así como las condiciones básicas fijadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.1º CE.

Con base en lo anterior, la Administración madrileña promulgó la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid y, derivada de la anterior, numerosa normativa tendente a hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna promulgado por el artículo 47 de la Constitución Española.

En lo que aquí interesa, el Decreto 226/1998, de 30 de diciembre, por el que se regula la reducción del precio de la renta de las viviendas administradas por el Instituto de la Vivienda de Madrid, establece una serie de factores de reducción de la renta correspondiente a las viviendas y plazas de garaje cedidas en régimen de alquiler por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, como medio de apoyo a las personas y familias más necesitadas.

Se pretende, ahora, modificar el mencionado Decreto, a fin de introducir en él el supuesto de reducción máxima de renta para aquellos inquilinos que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica durante la declaración del estado de alarma decretado por el Gobierno de la Nación mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, actualmente prorrogado por Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

A la vista de lo expuesto, cabe concluir, por tanto, la suficiencia de la competencia autonómica por razón de la materia.



TERCERA.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

Examinado el texto remitido a esta Abogacía General, es claro que la norma proyectada tiene vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Como reiteradamente tiene declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (en Informe, entre otros, de 20 de marzo de 2013), la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos tipos de entes territoriales.

Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria o de Derecho Común de esa potestad; la de los restantes es, pues, una competencia por atribución.

En el caso de la Comunidad de Madrid, dicha competencia originaria corresponde al Consejo de Gobierno, tal como resulta del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“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”*.



En este sentido, el Dictamen de esta Abogacía General de 26 de abril de 2012 afirmaba lo siguiente:

“La titularidad de Derecho común de la potestad reglamentaria corresponde a los entes políticos primarios o territoriales y, dentro de ellos, en el nivel estatal, al Gobierno. En este sentido, el artículo 97 de la Constitución dispone que *“el Gobierno...ejerce... la potestad reglamentaria”*, extremo que aparece confirmado en el artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor *“el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de acuerdo con la Constitución y las leyes”*. La atribución de esta potestad se hace, pues, justamente a favor del Gobierno como órgano colegiado, no de ninguno de sus miembros en particular.

En el nivel regional, al Gobierno, Consejo de gobierno u órgano equivalente de cada una de las Comunidades Autónomas. El texto constitucional se limita a admitir abstractamente la atribución de dicha potestad: no sólo al asignarles autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137), sino al aludir expresamente al control, por la jurisdicción contencioso-administrativa, de la Administración de dichas Comunidades y de *“sus normas reglamentarias”* [art.153.c)]. Han sido los Estatutos de Autonomía (en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas; en las cuatro restantes, a través de las respectivas Leyes de Gobierno y Administración) las normas que han efectuado la atribución, global y en concreto, de la potestad reglamentaria.

En el nivel local, al Pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales (...).”

En el caso analizado, se proyecta dictar un Decreto para modificar otro preexistente; cabe, por tanto, concluir la suficiencia de competencia del Consejo de Gobierno para promulgar la norma proyectada.

Asimismo, se respeta lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, según el cual *“adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno.”*



CUARTA.- Tramitación.

En lo que atañe a la tramitación del Proyecto hasta el momento, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno -en la redacción introducida por la Disposición final 12ª de la Ley 40/2015-, normativa que resulta de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid a tenor del artículo 33 del Estatuto de Autonomía y de la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, así como en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en adelante).

Asimismo, cabe recordar que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Ley 50/1997, en lo sucesivo) ha sido desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que regula el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica, y del informe sobre el impacto por razón de género; las disposiciones de este Real Decreto deberán ser tenidas en cuenta en el análisis del expediente.

Del mismo modo, habrá que estar a lo previsto en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, así como al 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.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su



elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

El examen de la documentación remitida permitirá comprobar el cumplimiento de los trámites preceptivos para la aprobación del Decreto proyectado.

En efecto, consta en el expediente la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por el Centro Directivo promotor del Proyecto, cuya estructura se acomoda a lo exigido por el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

Se han recabado los preceptivos informes de las Direcciones Generales de Infancia, Familias y Natalidad, y de Igualdad, a fin de que se pronunciaran sobre el impacto del Proyecto en materia de género, sobre la infancia, la adolescencia y la familia, y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género. Igualmente, se ha emitido Informe de calidad normativa por la Consejería de Presidencia.

Se ha distribuido el texto del proyecto entre las distintas Consejerías, en cumplimiento de lo ordenado por el 210/2003, de 16 de octubre, habiendo presentado informe las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías.



Se ha cumplido también el trámite preceptivo del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local (art. 35.3 Decreto 210/2003, de 16 de octubre y artículo 26.5 de la Ley 50/1997).

Asimismo, se hace constar en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que concurren circunstancias extraordinarias sobrevenidas derivadas de la declaración excepcional del estado de alarma decretado por el RD 463/2020, de 14 de marzo, que exigen la aprobación urgente de la norma, por lo que, de conformidad con lo regulado en el apartado 20 del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de marzo de 2020, se ha declarado la tramitación urgente del proyecto, lo que conlleva prescindir del trámite de consulta . Del mismo modo, se hacen constar las graves razones de interés público lo que implica prescindir igualmente del trámite de consulta, así como de los de audiencia e información pública, según lo previsto en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, y el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el escrito de la Dirección General de Presupuestos de fecha 26 de marzo de 2020.

En consecuencia, no cabe oponer reparo alguno a la tramitación de este Proyecto hasta el momento de la emisión de este Dictamen.

QUINTA.- Contenido dispositivo.

Procede a continuación analizar el articulado del Proyecto de Decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 - en adelante, Directrices de Técnica Normativa -.



I.- Como se ha comentado antes, el Proyecto normativo consta de un único artículo, cuyo contenido tiene por objeto introducir, en el Decreto 226/1998, una Disposición transitoria que aplique a los inquilinos de viviendas de la Agencia de Vivienda Social más vulnerables la renta mínima fijada por la Orden que desarrolla el citado Decreto.

En efecto, el Decreto 226/1998 establece una serie de factores de reducción de la renta correspondiente a las viviendas y plazas de garaje cedidas en régimen de alquiler por la Agencia de Vivienda Social, aplicable a los inquilinos más vulnerables. Los requisitos para acceder a dicha reducción vienen señalados por el artículo 2 del mismo Decreto para toda la unidad familiar, y son los siguientes:

1. Estar al corriente de pago de la renta y demás obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento.
2. Obtener unos ingresos, por todos los conceptos, que no superen las cuantías que, a tal efecto, se irán fijado cada año, conforme al Índice General Nacional del Sistema de Índices de Precios al Consumo, que publique el Instituto Nacional de Estadística u Organismo que lo sustituya.
3. No disponer, en calidad de propietarios o por cualquier otro título, de vehículos turismo cuyo valor de mercado supere 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM); de vehículos adaptados para discapacitados cuyo valor de mercado supere dos veces el IPREM; de vehículos industriales cuyo valor de mercado supere tres veces el mismo índice; ni de cualesquiera otros bienes muebles cuyo valor exceda 1,5 veces el citado Indicador.
4. No disponer de bienes inmuebles en calidad de propietario, cuyo valor catastral sea superior a 2 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples; exceptuándose el caso de separados o divorciados a los que, en virtud de sentencia firme de separación o divorcio, no les haya sido atribuido el uso y disfrute de la vivienda que constituía el domicilio familiar.
5. Según la última facturación, no haber abonado los servicios y suministros de la vivienda arrendada, por telefonía móvil o telecomunicaciones, por un importe superior al doble de la renta del mes anterior a la fecha de solicitud de la reducción.





La cuantía de la reducción de la renta se debe determinar mediante un porcentaje de la misma, atendiendo al nivel de ingresos de la unidad familiar y al número de miembros que la componen, y debe ser fijada mediante Orden del Consejero competente, que fijará igualmente el importe mínimo de renta sobre el que no cabrá aplicar reducción alguna. Estas previsiones se materializaron con la Orden de 4 de febrero de 1999, de la entonces Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, la cual, además de describir el procedimiento para obtener la reducción, fija en su artículo 3 los porcentajes de reducción a aplicar. Asimismo, su artículo 4 dispone:

“1. A los efectos previstos en la presente Orden, la renta mínima sobre la que no procede reducción alguna se fija en un importe mensual de 5.140 pesetas para viviendas y 500 pesetas para plazas de garaje. Asimismo, dicho importe mínimo constituirá el límite a cualquier reducción que proceda conforme al artículo anterior.

2. La renta mínima será objeto de actualización anual, al inicio de cada año natural a partir del siguiente a la vigencia de la presente Orden, conforme al Índice General Nacional del Sistema de Índices de Precios al Consumo, que publique el Instituto Nacional de Estadística u organismo que lo sustituya”.

Según se indica en la parte Expositiva del Proyecto ahora analizado, la renta mínima sobre la cual no cabe aplicar reducción adicional se ha fijado para 2020 en 46,56 euros mensuales por vivienda, y 4,54 euros mensuales por garaje. Esta renta mínima es la que se pretende aplicar a los afectados por la crisis sanitaria que se encuentren en alguno de los supuestos definidos por el precepto proyectado durante la duración del estado de alarma.

El estado de alarma fue declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, articulando las medidas imprescindibles para frenar la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. Con fecha 28 de marzo de 2020 se publica en el BOE la Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto



463/2020, de 14 de marzo, hasta el 12 de abril de 2020.

El artículo 7 de este Real Decreto 463/2020 establece la limitación de circulación de personas por las vías y espacios de uso público, mientras que su artículo 10 ordena la suspensión de la apertura al público de establecimientos pertenecientes en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales. Estas medidas tienen un impacto económico negativo para trabajadores por cuenta ajena y trabajadores autónomos, que ven reducidos sus ingresos como consecuencia de dicha crisis sanitaria, y que por tanto padecen dificultades para atender sus obligaciones económicas, entre otras, el pago del alquiler.

El artículo 6 del Real Decreto 463/2020 prevé que cada Administración conserve las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma.

El Gobierno del Estado ha adoptado, entre otras muchas normas, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, o el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

La Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias en materia de vivienda y conforme a lo expuesto, pretende paliar los perjuicios que las medidas derivadas de la crisis sanitaria puedan producir en este sector, en relación a los ciudadanos madrileños más vulnerables.

Entrando a analizar su contenido concreto, la nueva disposición transitoria presenta el siguiente tenor literal:



“Artículo único. *Modificación del Decreto 226/1998, de 30 de diciembre, por el que se regula la reducción del precio de la renta de las viviendas administradas por el Instituto de la Vivienda de Madrid.*

Se añade una disposición transitoria con la siguiente redacción.

“Disposición transitoria única. Reducción de renta a los inquilinos de vivienda en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19.

1. La renta a abonar por los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 será la prevista como renta mínima por la Orden de 4 de febrero de 1999, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se desarrolla el Decreto regulador de la reducción del precio de la renta de las viviendas administradas por el Instituto de la Vivienda de Madrid.

2. A estos efectos tendrán la consideración de arrendatario en situación de vulnerabilidad:

- a) Los trabajadores por cuenta ajena que a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19 pasen a estar en situación de desempleo.
- b) Los trabajadores por cuenta ajena afectados por procedimientos de suspensión y reducción de jornada dentro en los términos regulados en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- c) Los trabajadores autónomos o por cuenta propia que hayan sufrido una pérdida sustancial de sus ingresos o una caída en sus ventas de al menos el 40%, comparando el promedio de facturación del trimestre anterior a la fecha de solicitud de la reducción, con el promedio de facturación de ese mismo trimestre en 2019, salvo inicio posterior de la actividad en cuyo caso se valorará el promedio de facturación mensual o trimestral de que dispongan.

La acreditación de la situación de vulnerabilidad descrita en los supuestos anteriores se efectuará de conformidad con lo que prevea la orden que desarrolle el presente decreto.

3. Podrán solicitar la reducción de renta regulada en la presente disposición transitoria los inquilinos de vivienda arrendadas al amparo del Real Decreto 1133/1984, de 22 de febrero, sobre actuaciones de Remodelación y Realojamiento



en determinados barrios de Madrid, así como aquellos que ya tengan reconocida una reducción de renta.

4. Las reducciones de renta se concederán por el periodo que dure el estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus posibles prórrogas, computándose por meses completos. Una vez concluido el estado de alarma, aquellas personas que sigan en situación de vulnerabilidad económica provocada por esta emergencia sanitaria podrán solicitar la reducción de renta regulada en el Decreto 226/1998, en las condiciones que se determinan en la citada orden de 4 de febrero de 1999 como en las que se establezcan en la normativa que se dicte en virtud del presente decreto.

5. Mediante orden del titular de la consejería competente en materia de vivienda se establecerá el procedimiento de aplicación de la reducción prevista en esta disposición transitoria, que será iniciado a solicitud del interesado”.

La reducción de la renta se concede, conforme al **apartado 1**, a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad provocada por la emergencia sanitaria del COVID-19.

La reducción, de acuerdo con el **apartado 2**, será aplicable en tres supuestos:

a) *“Trabajadores por cuenta ajena que, como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, pasen a estar en situación de desempleo”*. En este punto, sería recomendable aclarar si se está refiriendo a personas que se encuentren en situación legal de desempleo, que serían aquellas cuya relación laboral finaliza o se suspende por causas ajenas a su voluntad y que, por tanto, pueden acceder a las prestaciones por desempleo, siempre que reúnan los requisitos exigidos. En caso de no hacer referencia a dicha situación legal de desempleo, cabría entender que se incluyen en el supuesto todas aquellas personas que dejen de trabajar por cualquier causa. Asimismo, se advierte de que la situación de desempleo se ha vinculado, no a la declaración del estado de alarma, sino a la crisis sanitaria, concepto de mayor ambigüedad e inconcreción.

b) *“Los trabajadores por cuenta ajena afectados por procedimientos de suspensión y reducción de jornada dentro en los términos regulados en el Real*



Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19”.

El artículo 22.1 de este Real Decreto-Ley señala que *“las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19, incluida la declaración del estado de alarma, que impliquen suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas y/o las mercancías, falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad, o bien en situaciones urgentes y extraordinarias debidas al contagio de la plantilla o la adopción de medidas de aislamiento preventivo decretados por la autoridad sanitaria, que queden debidamente acreditados, tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre”.* De la expresión subrayada parecería desprenderse que el presente artículo se está refiriendo a situación de interrupción o disminución del trabajo como consecuencia de cualquier situación de crisis relacionada con el COVID-19, no solamente la declaración del estado de alarma, lo que se advierte a los efectos oportunos.

c) *“Los trabajadores autónomos o por cuenta propia que hayan sufrido una pérdida sustancial de sus ingresos o una caída en sus ventas de al menos el 40%, comparando el promedio de facturación del trimestre anterior a la fecha de solicitud de la reducción, con el promedio de facturación de ese mismo trimestre en 2019, salvo inicio posterior de la actividad en cuyo caso se valorará el promedio de facturación mensual o trimestral de que dispongan”.*

Asimismo, en relación a todos los supuestos contemplados para la nueva reducción, debe advertirse de que son supuestos definidos exclusivamente para el arrendatario, sin consideración a ningún otro miembro de la unidad familiar.



El **apartado 3** permite solicitar la reducción de renta a los inquilinos de vivienda arrendadas al amparo del Real Decreto 1133/1984, de 22 de febrero, sobre actuaciones de Remodelación y Realojamiento en determinados barrios de Madrid, que por mandato del artículo 1 del Decreto 226/1998, no están incluidos en su ámbito de aplicación. También se permite solicitarla a aquellos que ya tengan reconocida una reducción de renta previa.

El **apartado 4** declara aplicable la reducción por el periodo que dure el estado de alarma. Sin embargo, a continuación añade lo siguiente:

“Una vez concluido el estado de alarma, aquellas personas que sigan en situación de vulnerabilidad económica provocada por esta emergencia sanitaria podrán solicitar la reducción de renta regulada en el Decreto 226/1998, en las condiciones que se determinan en la citada orden de 4 de febrero de 1999 como en las que se establezcan en la normativa que se dicte en virtud del presente decreto”.

Esta previsión supone dotar de continuidad a la medida proyectada ultra muros de su prevista vigencia inicial, y para ello se prevé implícitamente una habilitación a favor del Consejero para regular las condiciones cuyo cumplimiento permita la continuidad de la reducción de la renta ya concedida.

Tal previsión supone conferir potestad reglamentaria a un órgano distinto de su titular originario. Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por órganos distintos del que ostenta dicha competencia originariamente, podemos traer a colación el Dictamen de esta Abogacía General de 26 de abril de 2012, donde se señala:

“Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”, afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está



habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.

Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995)".

En cuanto a la posibilidad de que dicha habilitación provenga de una norma de rango reglamentario y no legal, el Informe de 21 de mayo de 2012 de esta Abogacía indica lo siguiente:

“El segundo supuesto a considerar se produce cuando la atribución se efectúa mediante normas reglamentarias (por supuesto, del Gobierno; un Ministro o Consejero, por ejemplo, no puede habilitarse a sí mismo mediante un reglamento propio para dictar otro diverso, por razón del principio, ya citado, de que ninguna potestad puede constituir otra de rango superior o igual a ella misma). Esta posibilidad debe ser admitida sólo excepcionalmente: la voluntad del legislador de que sea el Gobierno quien desarrolle la ley no puede verse burlada mediante un cumplimiento meramente formal de la remisión, estableciendo una segunda de carácter global en favor de un Ministro o autoridad distinta. Ello no obsta, sin embargo, para que quepa la posibilidad de que el reglamento del Gobierno remita a normas inferiores la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”.

Por lo tanto, podemos afirmar que la competencia de los Consejeros para ejercer la potestad reglamentaria *ad extra*, más allá del ámbito puramente organizativo o interno, exige una concreta habilitación para el caso de que se trate, habilitación que debe ser realizada por una Ley o, en su caso, por una norma dictada por el Gobierno, como acontecería en el presente supuesto; pero debe, en todo caso, referirse a cuestiones secundarias o de organización.



Lo acabado de apuntar adquiere especial relevancia en el análisis del apartado 4 de la disposición proyectada, por cuanto la habilitación permitiría regular las condiciones que coadyuven a seguir disfrutando de reducciones en la renta, una vez extinguido el estado de alarma, cuestión esta que no pueda considerarse como algo puramente secundario sino principal. Por tanto, la regulación de esa materia debiera hacerse directamente por el Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Urge advertir que las limitaciones que acabamos de indicar sobre las habilitaciones reglamentarias de segundo grado habrán de tenerse en consideración en la interpretación y futura aplicación de la **Disposición final primera** del Proyecto, de modo que aunque contenga una habilitación general de desarrollo a favor del Consejero, esta no puede afectar a aspectos que no sean meramente secundarios o accesorios, en coherencia con lo señalado.

El **apartado 5** dispone que *“mediante orden del titular de la consejería competente en materia de vivienda se establecerá el procedimiento de aplicación de la reducción prevista en esta disposición transitoria, que será iniciado a solicitud del interesado”*.

En este caso, y en atención a la doctrina antes expuesta, la habilitación afecta a un extremo puramente adjetivo o formal, de modo que podría imbricarse en el plano secundario o accesorio de la regulación, por lo que no cabe oponer obstáculo alguno desde esta perspectiva.

Desde otra perspectiva, cabe advertir que, sin perjuicio de la viabilidad jurídica de esta habilitación, no parece apropiado diferir la regulación de tal aspecto a un momento posterior, pues se incurriría en una dispersión normativa no deseable, con afeción al principio de seguridad jurídica.



En este sentido, y como hemos indicado en precedentes Informes de la Abogacía General, entre otros los de 9 de marzo de 2015, 4 de agosto de 2016 y 14 de diciembre de 2017, procede traer a colación la doctrina del Consejo de Estado que postula la conveniencia de la unificación normativa, y que se condensa en su Dictamen de 14 de diciembre de 1995, en los siguientes términos:

"Las ventajas de la unidad del desarrollo reglamentario de las Leyes han sido puestas de manifiesto en diversas ocasiones por el Consejo de Estado y especialmente en las Memorias de 1985 y 1989 que se recogen en la de 1990. En la primera de ellas se señalaba que "la preparación de un solo reglamento, en el que figuren el complemento y el desarrollo propios de la Ley, responde a un buen criterio de técnica normativa, ventajoso por su eficacia ordenadora y aconsejable al servicio de la seguridad jurídica"; "un buen sistema de producción de normas debe reflejar, como criterio inspirador y como hábito práctico, la tendencia a incorporar al ordenamiento jurídico, tras la ley reguladora de una determinada materia -y con más razón si la regulación pretende ser cabal y sistemática- un reglamento de ejecución único de la misma, en forma que se haga visible externamente la concepción global del bloque normativo y se asegure internamente la real coherencia de las normas y la armonía del conjunto". Añade que "la coherencia intrínseca presupuesta en la Ley, despliega sus naturales exigencias sobre el desarrollo reglamentario, de modo que la univocidad de conceptos y criterios, así como la homogeneidad interpretativa, sean predicables del reglamento en sí mismo considerado y en relación con la Ley de cuyo desarrollo se trata". También expresa que "la unidad del mandato legal de desarrollo impone que las disposiciones reglamentarias sean elaboradas, primero, e interpretadas y aplicadas, después, según criterios uniformes".

En la Memoria de 1989 se decía que "el ejercicio de la potestad reglamentaria, con voluntad consciente de alumbrar textos de alcance general y vocación unitaria -en la materia de que en cada caso se trate- ofrece sensibles ventajas traducidas en una directa e inmediata mejora de la claridad y calidad en el ordenamiento jurídico.

Subraya también la posibilidad de que la pluralidad de reglamentos parciales afecten a los principios de igualdad y de seguridad jurídica" (el subrayado es nuestro).

En esta misma línea, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 104/17, de 9 de marzo, al señalar:



"(...) Como se ha expuesto anteriormente, sería deseable que la regulación básica de este procedimiento de selección se incorporara al proyecto de reglamento porque una correcta técnica normativa exige que en un mismo texto se contemplen las reglas que han de disciplinar una materia, máxime cuando se trata de especificaciones que la ley espera de la norma que ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, ya que así se ofrece certeza y seguridad jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas" (el énfasis es añadido).

En favor de una regulación unitaria se postula también el punto 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, cuando afirma: *"Único objeto. En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales"*.

El proceder de este modo redundaría, según lo previamente apuntado, en una mayor seguridad jurídica, pues no podemos dejar de recordar *"la seguridad que supone para el destinatario de la norma que la regulación se encuentre en una sola disposición y no dispersa en el ordenamiento jurídico"*, como así fue puesto de manifiesto por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 487/18, de 15 de noviembre de 2018.

A mayor abundamiento, no puede obviarse el contexto en que se pretende la aprobación de la regulación proyectada y la finalidad que se persigue con la misma, como es *"atender a la situación de vulnerabilidad económica sobrevenida derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19"*, según se justifica en su preámbulo.

En atención a la perentoriedad de la medida instrumentada mediante el Proyecto de Decreto sometido a consulta, no parece aconsejable demorar la regulación del procedimiento de reducción de renta a una norma posterior.





II.- Desde una perspectiva estrictamente formal, por otro lado, procede poner de manifiesto una serie de consideraciones.

El Preámbulo responde, en líneas generales, a las Directrices de Técnica Normativa (apartado 12) pues cumple la función de describir su contenido, indicando sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

La denominación y título del artículo único no debe ir en negrita, por aplicación de la Directriz 29.

Como ya hemos visto, se pretende incorporar una Disposición Transitoria en el precitado Decreto 226/1998. Sin embargo, su objetivo no es, en sentido estricto, el propio de las disposiciones transitorias (Directriz 40), “*facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación*”, sino que más bien su propósito se asemeja en mayor medida al característico de las disposiciones adicionales (Directriz 39), en cuanto establece una suerte de régimen especial normativo.

El título de las Disposiciones finales primera y segunda deberá ir en cursiva, conforme a lo señalado por la Directriz 37.

El apartado 4 de la nueva Disposición transitoria deberá citar el Real Decreto 463/2020 con su título completo, según prescribe la Directriz 73.

Finalmente, debe advertirse de que en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo se sigue haciendo menciones en algunos puntos a la nueva Disposición adicional, debiendo referirse a la nueva Disposición transitoria, si es que se mantiene esta opción.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente





**Comunidad
de Madrid**

CONCLUSION

El Proyecto de Decreto sometido a Informe merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de la Consideración de carácter esencial y de las observaciones efectuadas en el mismo.

Madrid, a 31 de marzo de 2020

El presente Informe ha sido elaborado por la Letrada-Jefe en la Consejería de Vivienda y Administración Local en colaboración y con la supervisión de la Subdirección General de lo Consultivo, y con la conformidad del Abogado General de la Comunidad de Madrid.

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**

