

A.G.- 5/2024

S.G.C.- 9/2024

S.J.- 2/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con un **Proyecto de Orden, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por la que se establecen los precios de las viviendas con protección pública en la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Ha tenido entrada en esta Abogacía General una solicitud de Informe en relación con el Proyecto de Orden arriba referenciado.

A la citada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto, suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 13 de noviembre de 2023, así como sus versiones posteriores de 4 de diciembre de 2023 y 16 de enero de 2024.

- Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborados el 16 de noviembre de 2023 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 21 de noviembre de 2023 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

- Informe la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 24 de noviembre de 2023.

- Informe 78/2023 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 23 de noviembre de 2023, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del 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) y en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, emitido el 29 de noviembre de 2023.

- Escrito de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 21 de noviembre de 2023, indicando que, dado que la aprobación de la orden no supondría una disminución de los ingresos respecto a los previstos, no sería necesario emitir el informe preceptivo con carácter previo a la aprobación de la norma.

- Resolución de la Directora General de Vivienda y Rehabilitación, de 4 de diciembre de 2023, acordando el trámite de audiencia e información públicas.
- Escritos de alegaciones presentados durante el trámite de audiencia e información públicas por diversas entidades y ciudadanos.
- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Dialogo Social de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 29 de diciembre de 2023.
- Escrito de observaciones en fase de trámite de audiencia e información pública de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid de fecha 27 de diciembre de 2023.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras sobre el texto proyectado, de fecha 18 de enero de 2024.
- Proyecto de Orden sometido a informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido del Proyecto.

El Proyecto normativo sometido a consulta tiene por objeto, tal y como se desprende de su artículo 1, establecer los precios máximos de venta de las viviendas con protección pública en la Comunidad de Madrid.

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva, en la que se distinguen cinco artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

Segunda.- Ámbito competencial.

La Comunidad de Madrid, por habilitación expresa del artículo 148.1.3 de la Constitución Española (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 “(...) *vivienda*”.

A tenor de lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, STC) 152/1988, de 20 de julio, la competencia exclusiva en materia de vivienda *“faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma 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”*. Ahora bien, esta competencia autonómica no excluye la posible intervención del Estado en el mercado de la vivienda al amparo de ciertos títulos competenciales; en este sentido, la referida STC 152/1988 también precisa que las competencias estatales sobre las bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1ª, 11ª y 13ª CE) limitan la citada competencia autonómica.

Al respecto, procede traer a colación lo señalado en la STC 36/2012, de 15 de marzo:

“Sin embargo, 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. (...) Pues bien, el Estado puede intervenir en el sector de la vivienda en virtud de las facultades de dirección general de la economía que le corresponden ex art. 149.1.13ª CE, a las que ya se ha hecho referencia, y en particular, como dijimos en la STC 152/1988 (RTC 1988, 152) , F. 2, en relación con la actividad promocional, dada su conexión con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador

de empleo. No obstante, según precisamos en la misma Sentencia, esa competencia del Estado no le legitima «para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica». Y es que «[s]i se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica» (STC 152/1988, F. 3). En definitiva, como señalamos en la STC 21/1999, de 25 de febrero (RTC 1999, 21) , F. 5, recordando la jurisprudencia constitucional en la materia, «dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 [RTC 1988, 186] , 133/1997 [RTC 1997, 133]), pues, de no ser así, "se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico" (STC 112/1995 [RTC 1995, 112])".

La STC 5/2016, de 21 de enero, también recuerda que los títulos competenciales transversales que pueden legitimar una intervención estatal en materias de competencia autonómica exclusiva como el urbanismo o la vivienda (en particular, se alude al artículo 149.1.13 CE) deben ser objeto de una interpretación restrictiva, como apunta la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 51/2016, de 8 de abril.

En ejecución de la competencia autonómica reconocida ex artículo 26.1.4 EA, se dictó la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, en el BOCM de 10 de agosto de 2009, se publica el Decreto 74/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid (Decreto 74/2009, en adelante), cuyo artículo 12.2 señala que *"2. El precio máximo legal de venta será establecido, por metro cuadrado de superficie útil, para cada una de las localidades o ámbitos intraurbanos del territorio de la Comunidad de Madrid, mediante Orden de la Consejería competente en materia de vivienda"*.

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.

La articulación jurídica del Proyecto pretende realizarse por medio de Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

Examinado su contenido, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala que “(...) *la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente*”.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), reza:

“Sin perjuicio de las atribuciones señaladas en el artículo 30, que les corresponden como miembros del Consejo de Gobierno, los Consejeros están investidos de las siguientes:

(...)

d) Ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones”.

A su vez, el artículo 1 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, atribuye al titular de la Consejería de Vivienda,

Transportes e Infraestructuras, en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 41 acabado de citar *“el desarrollo, coordinación y control de ejecución de las políticas públicas del Gobierno en materia de vivienda, rehabilitación, accesibilidad universal y supresión de barreras arquitectónicas, calidad de la edificación, patrimonio arquitectónico, transportes, movilidad, carreteras, ferrocarriles, instalaciones aeronáuticas y otras infraestructuras de transporte”*.

En todo caso, en este punto, ha de asumirse el criterio sostenido en los Informes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros- de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria se sustente en una habilitación concreta. Especial interés tiene el primero de los citados, en relación con el caso que nos ocupa, cuando señala que:

“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”.

En último término, y como vimos, el artículo 12.2 del Decreto 74/2009 dispone que *“2. El precio máximo legal de venta será establecido, por metro cuadrado de superficie útil, para cada una de las localidades o ámbitos intraurbanos del territorio de la Comunidad de Madrid, mediante Orden de la Consejería competente en materia de vivienda”*.

Así pues, la competencia del Consejero para dictar esta Orden, resulta de lo dispuesto en el citado artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en relación con la habilitación expresa prevista en el artículo 12.2 del Decreto 74/2009, y el artículo 1 del Decreto 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.

Cuarta.- Tramitación.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del 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 (Decreto 52/2021, en adelante), que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento,*

Así, en el análisis de la tramitación de este Proyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

I.- El artículo 4 del Decreto 52/2021, relativo a las actuaciones previas y estructura del procedimiento, señala:

- “1. La redacción de las normas estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de las mismas.
2. Con carácter general, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse, el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general en

la Comunidad de Madrid se estructura en los siguientes trámites necesarios, que se realizarán por el siguiente orden:

- a) Consulta pública, en su caso.
- b) Elaboración del proyecto normativo y su MAIN.
- c) Solicitud simultánea de informes preceptivos y otras consultas que se estimen convenientes.
- d) Trámite de audiencia e información públicas, en su caso.
- e) Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente.
- f) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su caso.
- g) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, en su caso.
- h) Aprobación por el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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”.

De acuerdo con ello, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

- “1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la

Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurran graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

A la vista de lo anterior, y sobre la base de lo señalado por el artículo 12.2 del Decreto 74/2009 (*“el precio máximo de venta de las viviendas con protección pública se establecerá mediante orden de la consejería competente en materia de vivienda”*), se ha considerado que el objeto de la Orden proyectada es la regulación de un aspecto parcial de la materia relativa a vivienda con protección pública, optando, en consecuencia, por prescindir del trámite de consulta pública.

Por su parte, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende de la Resolución de la Directora General de Vivienda de 4 de diciembre de 2023, permaneciendo el Proyecto publicado en el Portal de Transparencia a partir de dicha fecha. Se ha dado audiencia, asimismo, a diversas entidades representativas del sector, incorporándose al expediente las alegaciones recibidas durante este trámite.

II.- Constan en el expediente tres versiones de la MAIN, elaboradas por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, cuya versión se define como ejecutiva.

Sobre la memoria ejecutiva, el artículo 6.1 del Decreto 52/82021 establece que *“con carácter general, cuando el centro directivo competente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos, junto con el texto del proyecto normativo, se realizará una memoria ejecutiva”*.

En efecto, la MAIN afirma que *“la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación estima que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, cargas administrativas o cualquier otro, significativos”*.

Sin embargo, en el apartado de los impactos de la ficha ejecutiva, se indica que *“la actualización de los precios tiene un impacto económico positivo. De un lado, porque el incremento del precio de las viviendas con protección pública se ajustaría al aumento que han experimentado los costes de construcción en los últimos años, con ello se impulsaría la edificación de nuevas viviendas, se incentivaría la competencia en el mercado inmobiliario, se facilitaría la promoción de viviendas con protección pública por los diferentes agentes y se incrementaría la oferta de este tipo de viviendas. Además, se renovarían el parque de vivienda para hacerlas más funcionales, confortables y eficientes. De otro lado, teniendo en cuenta los datos de renta media*

por hogar se podría dar respuesta a la demanda de vivienda de obra nueva en propiedad, así como en arrendamiento. Finalmente, se generaría empleo". Asimismo, se afirma que la norma tiene efectos positivos sobre la competencia, que afecta a los presupuestos, implicando un ingreso, que tiene un impacto positivo en materia de infancia, familia y adolescencia, y que se han considerado otros impactos, a saber: unidad de mercado, promoción de vivienda pública, e impacto territorial.

A la vista de ello, resulta cuestionable que el Proyecto pueda enmarcarse dentro de los supuestos que permiten elaborar una MAIN ejecutiva, pues parece difícil sostener que la norma proyectada carece de impactos "apreciables" o "significativos".

A mayor abundamiento, el contenido de la MAIN remitido no se corresponde enteramente con el que el artículo 6 define para las memorias abreviadas, incluyendo algunos apartados propios de la memoria extendida (art. 7), como puede ser el análisis de las alternativas, una exposición pormenorizada de las consultas efectuadas, de las alegaciones recibidas y de su reflejo en el texto, en su caso, o un análisis del impacto económico, junto con el presupuestario.

Por ello, se insta a reconsiderar la elaboración de una MAIN en su modalidad extendida (artículo 7 del Decreto 52/2021).

Esta consideración tiene carácter esencial.

En adición, nada se indica sobre la forma en la que se realizará su evaluación ex post, en su caso. A tenor del Dictamen 381/2023, de 13 de julio de 2023, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid: *"Como esta Comisión Jurídica Asesora viene señalando de forma continua y reiterada (dictamen 677/22, de 25 de octubre, dictamen 26/23, de 19 de enero o 166/23, de 30 de marzo) el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, no exime del deber de recoger una motivación para su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación pueden suministrar una información muy relevante de futuro".*

En último término, y como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

En este sentido, en las páginas 2 y 20 de la MAIN, se hace alusión a que se ha recabado el Informe de esta Abogacía General, lo cual, evidentemente es incorrecto, sin perjuicio de que, en cuanto se reciba este Dictamen, lo será, por lo que su corrección deviene innecesaria. En otras partes del texto, -por ejemplo, pág. 28-, se indica que dicho Informe será solicitado en el futuro. En la misma línea, la página 3 se alude a la realización, en el futuro, del trámite de audiencia e información públicas, que tuvo lugar a partir del 4 de diciembre de 2023.

Por todas las circunstancias anteriormente expuestas, la MAIN deberá ser revisada.

III.- En otro orden de cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 25.3.a) del Decreto 229/2023, de

6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid -artículo actualmente derogado por Ley 18/2023, de 18 de diciembre, si bien todavía vigente cuando se solicitó la evacuación del informe- y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid - artículo también suprimido mediante Ley 17/2023, de 27 de diciembre, aunque también vigente al tiempo de recabarse este informe-.

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Por otro lado, se ha recabado informe de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y del Consejo para el Diálogo Social.

Asimismo, con arreglo al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, consta en el expediente el Informe favorable de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 18 de enero de 2024 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

QUINTA. - Análisis del contenido.

De modo previo al concreto examen de la norma proyectada, es menester advertir que el contenido de la misma, en tanto referido a la nueva zonificación y determinación de los precios máximos de venta de las viviendas con protección pública en la Comunidad de Madrid, reviste un indudable carácter técnico, por lo que su enjuiciamiento, en lo que atañe a tales aspectos, excede del que compete a esta Abogacía General, correspondiendo su examen y valoración a los órganos especializados intervinientes en el procedimiento.

Advertido cuanto antecede, procede, a continuación, analizar el articulado del Proyecto de Orden, 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-, que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero. De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

El **Título** del Proyecto es citado correctamente, de acuerdo con lo indicado en las Directrices 6 y 7.

El Preámbulo o **parte expositiva** carece de título como indica la Directriz 11 y responde, en líneas generales, a la Directriz 12, pues cumple la función de describir su contenido, objeto y finalidad indicando sus antecedentes normativos.

En dicha parte expositiva se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal. En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará **suficientemente** justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.

En lo que respecta al principio de transparencia, se señala que “*En aplicación del principio de transparencia al regularse aspectos parciales en materia de vivienda, la elaboración de la norma está exenta de la consulta pública. El trámite de audiencia e información públicas se ha realizado elevando consulta al Consejo para el Diálogo Social y recabando la opinión de las asociaciones y organizaciones más representativas en la materia. Asimismo, una vez aprobada, la orden será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid*”. Pues bien, debe advertirse que el artículo 60.4 de la Ley 10/2019 no determina la exención del trámite de consulta pública para aquellas normas que regulen aspectos parciales de una materia, sino que “*podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo*”. Por lo tanto, la justificación transcrita deberá ser más precisa. En adición, debiera aludirse

a la publicación de la norma en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid en cumplimiento del trámite de audiencia e información públicas.

Por otro lado, debemos indicar que el principio de eficiencia persigue la reducción de las cargas administrativas y la simplificación de procedimientos, con el fin de promover la eliminación de obstáculos injustificados a la actividad económica y favorecer el crecimiento económico. La parte expositiva aduce, para justificar la adecuación de la norma al mismo, que *“esta norma no conlleva cargas administrativas innecesarias o accesorias, y racionaliza en su aplicación los recursos públicos asignados a la Consejería para el ejercicio de las competencias atribuidas en la materia”*. La afirmación anterior no es enteramente exacta, por cuanto según se dice en la ficha ejecutiva de la MAIN, esta norma no conlleva ninguna carga, lo que no es exactamente igual que afirmar que las cargas que conlleva no son innecesarias ni accesorias. Por lo que respecta a la afirmación de que la norma *“racionaliza en su aplicación los recursos públicos asignados a la Consejería para el ejercicio de las competencias atribuidas en la materia”*, deberá precisarse su significado, puesto que la MAIN afirma que *“el proyecto de orden no conlleva, en principio, un incremento del gasto o disminución de los ingresos respecto de los autorizados y previstos en el presupuesto corriente, ni compromete fondos de ejercicios futuros”*, sin perjuicio de que pueda generar ingresos derivados de la tasa prevista en el artículo 394 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre.

Por lo tanto, se sugiere revisar, dentro de la parte expositiva del Proyecto, la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 en los términos indicados, recomendación que hacemos extensible a la parte de la MAIN relativa al mismo particular.

En otro orden de cosas, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación –*“informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, del Consejo de Consumo, del Consejo para el Diálogo Social, así como los informes de*

impacto social de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras y de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid” -, de acuerdo con la Directriz 13. Se recomienda citar correctamente los informes relativos a los impactos sociales.

Finalmente, se sugiere revisar el último párrafo, cuya redacción resulta incompleta.

La **parte dispositiva** del Proyecto normativo consta de cinco artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

- El **artículo 1** define, como objeto del proyecto, establecer los precios máximos de venta de las viviendas con protección pública en la Comunidad de Madrid.

- El **artículo 2** circunscribe la aplicación de la Orden a aquellas viviendas que obtengan la calificación provisional de viviendas con protección pública de acuerdo con el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 74/2009.

- El **artículo 3** define la zonificación del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid a efectos de determinación de los precios máximos de las viviendas protegidas, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 12.2 del Decreto 74/2009, que exige fijar dichos precios para cada una de las localidades o ámbitos intraurbanos del territorio de la Comunidad de Madrid.

En todo caso, sería deseable hacer constar en la MAIN una explicación del estudio justificativo de la alteración de dicha zonificación –algunos municipios han cambiado de zona y, por tanto, de precio máximo-, en relación con la preexistente, pues en la parte expositiva del Proyecto y en la propia MAIN, tan solo se citan *“las circunstancias sociales y de mercado de cada localidad o ámbito intraurbano, con*

base a la evolución de los precios de construcción y de la vivienda en nuestra región, así como al esfuerzo económico (relación del precio de la vivienda y la renta media de los hogares) que pueden realizar los ciudadanos de la Comunidad de Madrid para adquirir una vivienda protegida”.

En el ámbito formal, se sugiere sustituir el signo de puntuación de dos puntos por una coma, igual que se ha hecho al describir las zonas A y B.

Asimismo, por razones de coherencia con el resto del articulado del Proyecto y, en orden a evitar cualquier duda interpretativa, debiera eliminarse la referencia a la determinación de los precios máximos de “renta” en la expresión que principia este artículo (“A efectos de determinar el precio máximo de venta y renta”). A propósito de tal aspecto, la MAIN remitida aclara: *“se elimina del tercer párrafo (ahora segundo) de la parte expositiva la palabra renta de la frase «necesidad de actualizar los precios máximos de venta y renta». El motivo de no incluir de manera expresa la regulación de los precios máximos de renta deriva de la redacción del artículo 13.1 del Decreto 74/2009, de 30 de julio, en virtud del cual: La renta máxima inicial anual por metro cuadrado de superficie útil de las Viviendas con Protección Pública para arrendamiento será un 5,5 por 100 del precio máximo de venta de dichas viviendas, es decir, la renta máxima surge de aplicar un porcentaje sobre el precio máximo de venta, de ahí que no sea necesaria su regulación expresa”.*

- El **artículo 4** fija los precios máximos –básico o limitado- en función de cada una de las zonas definidas en el artículo anterior.

Como hemos anticipado *ut supra*, la determinación de estas concretas cuantías se revela como una cuestión de marcado carácter técnico, cuya valoración excede, en consecuencia, de la que compete a esta Abogacía General.

En línea con lo previamente indicado respecto a la zonificación contemplada en el artículo 3, también sería deseable, en este caso, que la MAIN incorpore una explicación más detallada acerca del modo en que se han efectuado los cálculos para determinar los nuevos precios máximos.

- El **artículo 5** presenta la siguiente redacción:

“Los precios máximos previstos en esta orden se actualizarán automáticamente el primero de enero de cada año, a partir del día 1 de enero de 2025, de acuerdo con la variación porcentual experimentada por el índice de precios al consumo en la fecha de la actualización.

La dirección general competente en materia de vivienda publicará anualmente los precios máximos actualizados, durante el primer trimestre de cada año a partir de 2025”.

Tal y como se ha puesto de manifiesto por numerosos intervinientes en el trámite de audiencia e información públicas, sería recomendable, en aras de una mayor seguridad jurídica, hacer constar claramente que la actualización automática de los precios se aplicará directamente a partir de 1 de enero de cada año, con independencia de su publicación.

Dentro de la **parte final**, existen, como vimos, tres disposiciones adicionales, una Disposición transitoria, una Disposición derogatoria y una Disposición final.

- Las **Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera** tienen por objeto, según se indica en la MAIN, la equiparación de tipologías de viviendas protegidas preexistentes con las del Decreto 74/2009, a efectos de poder calcular el precio máximo de venta, en cada uno de los casos, conforme a este Decreto.

Sin perjuicio de que su inclusión en el texto del Proyecto pueda resultar necesaria u oportuna, se torna complicado comprender el contenido dado a estas disposiciones, las cuales se remiten a normas que a su vez se remiten a otras anteriores, sin que la MAIN ahonde lo suficiente al respecto.

Por ello, y a fin de dotar de mayor inteligibilidad a la regulación contenida en estas disposiciones, se conmina a incorporar en la MAIN una explicación más detallada sobre este particular, explicitando el modo en que se han decidido las citadas equiparaciones.

En adición, la Disposición adicional segunda presenta una errata en su redacción que deberá ser revisada (*“será el previsto será de 1,5 el precio máximo legal (...)”*).

- La **Disposición transitoria única** establece:

“La aplicación de los precios de esta orden a los procedimientos de calificación provisional iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, que se encuentren pendientes de obtener dicha calificación a esa fecha, exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que el promotor solicite expresamente su aplicación.
- b) Que no existan adquirentes o adjudicatarios que hubieran suscrito respecto de las viviendas que integran la promoción, contratos de compraventa u opción de compra o títulos de adjudicación o se hubieran entregado cantidades a cuenta del precio.
- c) En el caso de que el suelo sobre el que se vaya a desarrollar la promoción haya sido adjudicado por las Administraciones Públicas o Entidades dependientes de las mismas con anterioridad a la entrada en vigor de la orden y en la licitación correspondiente no se impida la aplicación de precios actualizados”.

Ello es un reflejo de la observancia del principio de jerarquía normativa, pues el artículo 19.5 del Decreto 74/2009 prevé que *“Una vez otorgada la calificación provisional, no podrá procederse a la actualización del precio por metro cuadrado de superficie útil aplicable a las viviendas a que aquella se refiera”*, mientras que el artículo 20.3 del Decreto 74/2009 dispone que *“en el supuesto de que una vez otorgada la calificación provisional, el promotor renunciase a los derechos derivados de la misma, si posteriormente se solicitase nueva calificación provisional para la misma tipología de vivienda protegida sobre esa misma parcela, aun cuando dicha solicitud se produjese por distinto promotor, la calificación provisional que se otorgue, en su caso, lo será con arreglo a los mismos precios máximos de venta por metro cuadrado de superficie útil que figuraban en la calificación provisional objeto de renuncia”*. Por ello, la eficacia retroactiva de esta norma solo puede quedar limitada a

aquellas promociones preexistentes que no hayan obtenido aún calificación provisional. En adición, se protegen ciertas expectativas de derecho generadas en los futuros adquirentes de promociones cuyo precio o condiciones de venta pudieran estar ya definidos en función de pactos anteriores a la entrada en vigor de la Orden.

Por lo demás, desde una perspectiva formal, el apartado c) presenta una redacción confusa. Se insta, por ello, a clarificar su alcance.

Así, podría señalarse que, en el supuesto señalado (*“En el caso de que el suelo sobre el que se vaya a desarrollar la promoción haya sido adjudicado por las Administraciones Públicas o Entidades dependientes de las mismas con anterioridad a la entrada en vigor de la orden”*), “resultará necesario” -o expresión equivalente- que en la licitación correspondiente no se impida la aplicación de precios actualizados.

- La **Disposición derogatoria única** deroga “*expresamente*” la Orden 116/2008, de 1 de abril, de la Consejería de Vivienda, por la que se adecuan y adaptan los precios máximos de venta y arrendamiento de las viviendas con protección pública a lo dispuesto en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, y su modificación por Real Decreto 14/2008, de 11 de enero.

La derogación de una norma jurídica -o cesación de su vigencia por efecto de lo dispuesto en otra norma posterior-, puede ser expresa o tácita; así, será expresa cuando la ley nueva deroga a la antigua porque lo dispone expresamente, y será tácita cuando la ley nueva simplemente se opone a la antigua.

Con base en lo anterior, se sugiere suprimir, por superfluo, el adverbio “*expresamente*”, puesto que el hecho de mencionar, en la nueva norma, la norma previa que queda derogada ya convierte esta derogación en expresa.

- En último término, la **Disposición final única** fija la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose formalmente a lo dispuesto en la Directriz 43, por lo que nada cabe objetar.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSION

El Proyecto de Orden sometido a Informe merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de la consideración de carácter esencial y demás observaciones consignadas en el mismo.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe en la Consejería
de Vivienda, Transportes e Infraestructuras**

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES, E INFRAESTRUCTURAS**