



A.G.: 62/2022

S.G.C.: 129/2022

S.J.: 147/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en relación con el ***Proyecto de decreto 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.***

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.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura ha dirigido a esta Abogacía General una petición de Informe en relación con el Proyecto de Decreto referenciado.

A la petición le acompaña la siguiente documentación:

- Versión inicial del señalado Proyecto de Decreto.

- Memoria inicial del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto, suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 17 de noviembre de 2021.



- Informe 52/2021, de 22 de noviembre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Observaciones formuladas al Proyecto de Decreto por las siguientes Consejerías:

.- Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 24 de noviembre de 2021,

.- Consejería de Familia, Juventud y Política Social el 10 de diciembre de 2021.

- Comunicaciones remitidas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Administración Local y Digitalización el 23 de noviembre de 2021, Cultura, Turismo y Deporte el 18 de noviembre de 2021, Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía el 22 de noviembre de 2021, Presidencia, Justicia e Interior el 26 de noviembre de 2021, Sanidad el 18 de noviembre de 2021, Transportes e Infraestructuras el 19 de noviembre de 2021, en las que manifiestan su voluntad de no formular observaciones al Proyecto.

- Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 23 de noviembre de 2021 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 21 de noviembre de 2021 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe emitido por el Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el día 19 de noviembre de 2021.

- Informe emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo el 2 de diciembre de 2021.



- Resolución de la Directora General de Vivienda y Rehabilitación, de apertura del trámite de consulta pública, de fecha 11 de enero de 2022.

- Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por el que se da cuenta de que el Proyecto ha estado publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 14 de enero de 2022 hasta el 18 de febrero de 2022, sin que se hayan recibido alegaciones.

- Proyecto definitivo de Decreto sometido a Informe de esta Abogacía General.

- Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto, suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 31 de mayo de 2022.

- Informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura el 2 de junio de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido del Proyecto.

El Proyecto normativo tiene por objeto modificar 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, con el fin incorporar a su artículo 5 a las mujeres embarazadas menores de 35 años como uno de los colectivos en cuyo favor se podrá establecer una reserva de viviendas por los pliegos reguladores de cada concesión.

Consta de una parte expositiva y otra articulada, en la que se distingue un artículo único y una disposición final.



Segunda.- Ámbito competencial.

El artículo 36.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, define la red pública como *“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”*, añadiendo la letra a) que constituirán red pública supramunicipal *“aquellos cuya función, uso, servicio y/o gestión se puede considerar predominantemente de carácter supramunicipal y, por tanto, propia de las políticas de la Administración del Estado o de la Comunidad de Madrid”*.

Dentro de la red pública se distinguen las redes de infraestructuras, las de equipamientos y, finalmente, las de servicios, donde, a su vez, se integran las redes de servicios urbanos, y las redes de viviendas públicas o de integración social. Tras varias modificaciones legales, el artículo 91.3 del mismo cuerpo legal -que contemplaba, en su redacción originaria, los deberes de cesión vinculados al sistema de redes públicas supramunicipales- dispone, en la actualidad, que los suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid tendrán la condición de bienes patrimoniales salvo que una Ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público. Esta previsión debe interpretarse, no obstante, a la luz de lo pactado en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, publicado el 14 de noviembre de 2011, a cuyo tenor: *“Ambas partes coinciden en interpretar el apartado 3 bis del artículo 91 de la Ley 9/2001 en el sentido de que los suelos a que se refiere este apartado tienen el carácter de demaniales siempre que así resulte de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y de su legislación específica”*.

Por otra parte, el artículo 18 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, (de carácter básico) dentro de los deberes legales que comprenden las actuaciones urbanísticas, incluye el de *“a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones*



públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención”, añadiendo que “en estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda”.

A su vez, el artículo 97 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, -de aplicación general a todas las Administraciones Públicas ex Disposición final segunda- dispone:

- “1. El titular de una concesión dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión.
2. Este título otorga a su titular, durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos en la presente sección de esta ley, los derechos y obligaciones del propietario”.

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 dicha competencia, la Administración madrileña promulgó la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 6/1997) 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. Así, podemos citar el Decreto 74/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por su parte, aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, o 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 (cuya Disposición adicional primera excluye de su ámbito de aplicación a las viviendas de promociones desarrolladas sobre suelos pertenecientes a redes públicas municipales o supramunicipales).

De conformidad con todo lo anterior, en octubre de 2020 la Comunidad de Madrid promulgó 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 (Decreto 84/2020, en adelante), cuyo artículo 5 se pretende modificar a través del Proyecto ahora analizado, a fin de incluir el colectivo de mujeres embarazadas menores de 35 años como uno de los colectivos en cuyo favor se podrá establecer una reserva de viviendas por pliegos reguladores de cada concesión.

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).

Más en concreto, el Proyecto, en la medida en que modifica un reglamento anterior, participa igualmente de la naturaleza de un reglamento ejecutivo o de desarrollo, es decir, aquel que tiene como función el desarrollo de las disposiciones de una Ley. Recordamos, en esta sede, lo señalado por la Sentencia del Tribunal Supremo 837/2018, de 22 de mayo: *"Considera la Sala que son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento"*.

Ha señalado la Jurisprudencia constitucional desde sus comienzos (v.gr. Sentencias de 13 de febrero de 1981 y de 4 de mayo de 1982) que los reglamentos ejecutivos deben, en primer lugar, limitarse a completar cuestiones de detalle, que no entren en contradicción con la Ley que desarrollan, ni, en su caso, invadan el contenido de la propia Ley en supuestos de materias reservadas a ésta.

Lo expuesto enlaza con la denominada doctrina del "complemento indispensable", en virtud de la cual el reglamento de desarrollo o ejecutivo debe ser siempre -y solamente- el complemento indispensable de la Ley que desarrolla; y esto, en un doble sentido: por un lado, un reglamento ejecutivo debe incluir todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la Ley



misma que desarrolla; por otro lado, no puede incluir más que lo que sea estrictamente indispensable para garantizar esos fines.

Expuestos los anteriores parámetros, advertimos, por otro lado, que nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos órganos la titularidad originaria o de Derecho Común de la potestad reglamentaria; la de los restantes es 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 suma, el Consejo de Gobierno, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene la posibilidad de introducir aquellas previsiones normativas que, sin estar expresamente recogidas en la Ley, sean necesarias para la mejor aplicación de ésta, explicitando y aclarando sus mandatos, con el único límite de no contradecir normas de rango legal.

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 (...).

Una vez determinado lo anterior, urge indicar que la Disposición Final primera de la Ley 6/1997, autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la misma sean necesarias, cobertura legal que ha sido considerada suficiente por el Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 3.250/2004, de 11 de enero de 2005, en relación con el ya derogado Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 11/2005, de 27 de enero.

Asimismo, y en tanto el Proyecto que nos ocupa entraña la modificación de un Decreto que, como hemos visto, regula un aprovechamiento o explotación de los suelos que integran las redes supramunicipales, podemos afirmar que existe una clara conexión con la materia urbanística. Ya hemos anticipado *ut supra* que la regulación de las redes supramunicipales se contiene en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, cuya Disposición Final tercera, bajo la rúbrica "*Desarrollo y ejecución reglamentarios*", prevé: "*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*".



Existe, por tanto, habilitación legal previa que da cobertura a la norma proyectada, lo que conduce a concluir la suficiencia de competencia del Consejo de Gobierno para promulgar la norma proyectada.

Asimismo, desde una perspectiva formal o de rango, el artículo único del Proyecto tiene por objeto la modificación del Decreto 84/2020, con lo que inevitablemente ha de respetarse el principio general de que las normas sólo pueden derogarse (o modificarse) por otras posteriores de igual o superior rango, según resulta del artículo 2.2 del Código Civil y de la propia Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2005).

Con el instrumento proyectado se respeta, por tanto, el principio de jerarquía normativa, dando cumplimiento a 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.

Como expusimos ut supra, el artículo 21.g) de la Ley 1/1983 dispone que corresponde al Consejo de Gobierno *“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 el análisis de la tramitación de este Proyecto servirá como parámetro 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 (Decreto 52/2021, en lo sucesivo), 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).

La revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

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.
3. En el caso de las iniciativas normativas cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, una vez elaborado el proyecto normativo y su correspondiente MAIN, se comunicará a las Secretarías Generales Técnicas de cada consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura. El plazo para emitir dichas observaciones, en su caso, será el general de ocho días hábiles establecido con carácter general para los informes en el artículo 8.2”.



En el presente caso, se ha prescindido del trámite de consulta pública previa, de acuerdo con el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, al entender que la norma carece de impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula un aspecto parcial de una materia.

Por otro lado, consta en el expediente la MAIN, elaborada por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, cuya versión ejecutiva se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021. Sin embargo, se advierte que la misma no está debidamente actualizada. Así, dentro de la ficha de resumen ejecutivo, la fecha que figura en el encabezado es incorrecta; debería completarse el apartado del análisis de los impactos; y, donde dice “informes a recabar” debe aludirse a aquellos que ya han sido recabados, y especificarse que el Proyecto ya ha sido sometido a audiencia pública. Dicha necesidad de actualización se hace extensible a los apartados 4 y 9 de la MAIN.

En este punto, debemos recordar que el artículo 7.5 del Decreto 52/2021 dispone que *“el centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consulta”*.

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.

Por lo demás, dentro del apartado 2.2 de la MAIN, se recomienda, al hablar de las futuras licitaciones, emplear el término técnico correcto (futuras licitaciones de concesiones demaniales que se promuevan en suelos de redes supramunicipales), puesto que el Plan Vive no figura en el texto del Decreto 84/2020.



Finalmente, en el apartado 3, donde dice *“en cuanto al articulado, el decreto se estructura en 1 artículo y una disposición final”*, debe decir *“en cuanto al articulado, el decreto se estructura en un artículo y una disposición final”*.

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 Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) 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 (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) 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, y el 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.



- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) 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 Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y del Consejo de Consumo.

Además, el Proyecto y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de cada consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021). Han presentado observaciones las Consejerías que se relacionan en los antecedentes del presente Informe.

Mediante Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación de fecha 11 de enero de 2022 se sometió el Proyecto al trámite de audiencia e información públicas, habiendo certificado la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, que el Proyecto ha estado publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 14 de enero de 2022 hasta el 18 de febrero de 2022, sin que se hayan recibido alegaciones.

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 2 de junio de 2022 por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.



Cuarta.- Examen del contenido normativo del Proyecto.

Analizaremos, a continuación, el contenido del Proyecto de Decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables 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”*, según fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Como se ha comentado antes, el Proyecto examinado consta de un título, una parte expositiva, seguida de una parte dispositiva, integrada por un artículo único y una disposición final.

La denominación del **título** cumple con las previsiones de las Directrices 5ª a 9ª. Sin embargo, deberá sustituirse la expresión *“Proyecto de decreto de modificación...”* por la de *“Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica...”*.

La **Exposición de Motivos** del Proyecto describe el contenido del texto y sus antecedentes, identifica su finalidad y resume su concreto alcance. Cumple, de ese modo, la función que le atribuyen las Directrices 11ª y 12ª. Sin embargo, sería recomendable citar la habilitación en cuyo ejercicio se dicta, conforme a lo señalado por la Directriz 14ª.

En el primer párrafo, la frase aparece incompleta, puesto que se limita a citar el título del Decreto que se modifica.

En la primera página, último párrafo, existe igualmente una errata en la siguiente frase: *“desde la perspectiva del principio de transparencia, la*



correspondiente propuesta ha sido objeto del trámite de audiencia e información pública y pública...”.

Por otra parte, se justifica la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.

Finalmente, en el último párrafo de la parte expositiva, deberá incluirse una referencia a la Comisión Jurídica Asesora, incluyendo necesariamente en la fórmula promulgatoria la expresión “oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora, según el caso, tal y como se indica por la Directriz 16ª.

De acuerdo con ello, como el trámite referido a este órgano consultivo debe citarse en la fórmula promulgatoria, no resulta preciso que se haga una mención expresa al mismo en el apartado de la parte expositiva dedicado a los informes recabados, tal y como señala el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 403/2019, de 10 de octubre.

Dentro de la **parte dispositiva**, el artículo único contiene la modificación del Decreto 84/2020.

El artículo 5 de este Decreto presenta actualmente la siguiente redacción:

“1. En los pliegos reguladores de cada concesión se podrán incluir reservas de viviendas en cada parcela para su destino a los siguientes colectivos: menores de 35 años y mayores de 65 años, personas con discapacidad, personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada, familias numerosas y víctimas de violencia de género. Estas reservas se efectuarán sin perjuicio de las previsiones legales de reserva en favor de las personas con discapacidad y de prioridad de las víctimas de violencia de género en el acceso a las viviendas con protección pública, que únicamente podrán ser incrementadas, pero nunca minoradas.

2. La lista de interesados se estructurará en cupos en función de las reservas de viviendas para colectivos específicos que hubieran sido definidas en los pliegos de la concesión. En tales cupos quedarán integrados los solicitantes en función del colectivo o colectivos específicos a los que declaren pertenecer. Aquel solicitante que



pertenezca a uno o varios cupos, quedará inscrito en todos ellos, incluido el general, salvo que precise de vivienda adaptada, en cuyo caso únicamente se inscribirá en el cupo de personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada.

3. Las solicitantes inscritas en su caso en el cupo de víctimas de violencia de género acreditarán dicha condición a través del título a que se refiere la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid. Los solicitantes inscritos en el cupo de personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada, acreditarán dicha condición mediante copia del dictamen de necesidad de adaptación de vivienda emitido por el órgano competente de la Comunidad de Madrid. Las personas con discapacidad, acreditarán dicha condición mediante el correspondiente certificado, así como las familias numerosas mediante el título correspondiente”.

Tras la modificación proyectada, el apartado 1 pasará a tener la siguiente redacción:

“1. En los pliegos reguladores de cada concesión se podrán incluir reservas de viviendas en cada parcela para su destino a los siguientes colectivos: menores de 35 años y mayores de 65 años, personas con discapacidad, personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada, familias numerosas, víctimas de violencia de género y **mujeres embarazadas menores de 35 años**. Estas reservas se efectuarán sin perjuicio de las previsiones legales de reserva en favor de las personas con discapacidad y de prioridad de las víctimas de violencia de género en el acceso a las viviendas con protección pública, que únicamente podrán ser incrementadas, pero nunca minoradas” (el resaltado es nuestro).

Como afirmamos en nuestro Dictamen de 21 de mayo de 2020, emitido con ocasión del análisis del Proyecto del actual Decreto 84/2020, en la medida en que se contiene la salvedad relativa a las reservas legales existentes, no cabe apreciar impedimento para prever tales cupos en los correspondientes pliegos, en el entendimiento de que, en todo caso, se cumplirán los mínimos previstos legalmente.

Por lo tanto, no procede efectuar observación alguna de naturaleza jurídica.



Desde una perspectiva formal, sin embargo, deberá revisarse la redacción del primer párrafo del artículo único, que presenta un error: *“El apartado 1 del artículo 5 del Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, queda redactado como sigue:...”*.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en este Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma
La Letrada-Jefe

Cristina Recarte Llorens

CONFORME.

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA**