

A.G.- 28/2024

INFC-2024/1067

S.G.C.- 100/2024

S.J.- 85/2024

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, solicitud de informe preceptivo en relación con el **«Anteproyecto de Ley de medidas urbanísticas para la promoción de la vivienda protegida»**.

Al amparo de 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, en relación con el artículo 12.2 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

UNICO. La Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en adelante, «CMAAI»), ha solicitado con fecha 28 de mayo de 2024 el informe de este Servicio Jurídico sobre el Anteproyecto de ley identificado en el encabezamiento de este informe.

A la referida petición se le acompaña la siguiente documentación:

- Orden nº 1417/2024, de 24 de abril, del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración de la norma legislativa.
- Tres versiones del Anteproyecto de ley, la última de ellas objeto del informe, de 25 de mayo de 2024.

- Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por la Directora General de Urbanismo, fechadas, respectivamente, el 24 de abril y el 9 y el 27 de mayo de 2024.
- Informe de la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 29 de abril de 2024, de impacto por razón de género.
- Informe de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 29 de abril de 2024, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe 39/2024, de 30 de abril, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en materia de coordinación y calidad normativa.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 30 de abril de 2024.
- Informe del Director General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 30 de abril de 2024, sobre impacto económico y regulatorio.
- Informe del Director General de Reequilibrio Territorial (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 8 de mayo de 2024, sobre el equilibrio territorial.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 3 de mayo de 2024, formuladas a instancia de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia en Informe de 30 de abril de 2024.

- Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Educación, Ciencia y Universidades (24 de abril); Cultura, Turismo y Deporte (26 de abril); Economía, Hacienda y Empleo (26 de abril); Sanidad (26 de abril); Digitalización (30 de abril), y Vivienda, Transportes e Infraestructuras (7 de mayo), en los que no se hacen observaciones.

- Informe de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 30 de abril de 2024, remitiendo observaciones de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de 26 de abril de 2024, y de la Viceconsejería de Justicia y Víctimas, de 30 de abril de 2024.

- Resolución de la Directora General de Urbanismo, de 9 de mayo de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Oficina de Transparencia de la CMAAI, de 22 de mayo de 2024, relativo a la publicación del Anteproyecto en el Portal de Transparencia entre el 10 y el 21 de mayo de 2024.

- Alegaciones formuladas por once entidades en dicho trámite (Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (17 de mayo); INVAFI, S.L. (20 de mayo); CCOO de Madrid (20 de mayo); Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (21 de mayo); CEIM (21 de mayo); Ayuntamiento de Alcorcón (21 de mayo); Ayuntamiento de Getafe /21 de mayo); Crea Madrid Nuevo Norte, S.A. (21 de mayo); Asociación de Propietarios de Vivienda en Alquiler, ASVAL (21 de mayo); Ayuntamiento de Madrid (21 de mayo), y ADIF (22de mayo)), así como por una persona física.

- Oficio de 24 de abril de 2024, de la Directora General de Urbanismo, dirigido a la Federación Española de Municipios y Provincias dando traslado del Anteproyecto, a fin de formular observaciones.

- Oficio de 14 de mayo de 2024, de la Directora General de Urbanismo, dirigido a la Federación de Municipios de Madrid dando traslado del Anteproyecto, a fin de formular observaciones.
- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de 8 de mayo de 2024.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CMAAI, de 28 de mayo de 2024.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO

El Anteproyecto de ley tiene por objeto la adopción de medidas que afecten de forma inmediata a la puesta a disposición de viviendas protegidas a los colectivos beneficiarios de dicha tipología, articuladas normativamente a través de la introducción de diversas modificaciones en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM), así como de la promulgación de un precepto que contempla un régimen temporal de cambio de uso en los suelos calificados de uso terciario -oficinas- con vistas a favorecer en ellos la implantación de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento.

Su contenido consta de una exposición de motivos, así como de una parte dispositiva conformada por dos artículos, una disposición transitoria, una derogatoria y otra disposición final.

SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO

El artículo 148.1.3 de la Constitución Española, en adelante CE, permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

En desarrollo de esta previsión constitucional, y mediante el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EACM, en lo sucesivo), nuestra región asumió competencias exclusivas en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (art. 26.1.24).

No cabe desconocer, empero, que el Estado tiene atribuidos diversos títulos competenciales que inciden en estas materias.

En esta línea, la STC 143/2017, de 14 de diciembre, en su fundamento jurídico primero, dispone que:

“Ya hemos declarado reiteradamente que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5 y 164/2001, de 11 de julio, FJ 4). No obstante, esta competencia exclusiva en materia de urbanismo- y por extensión, sobre la vivienda y ordenación del territorio ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 C.E, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material” (STC 61/1997 FJ 5); esto es, “ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)” [STC 61/1997 FJ 6 b)]”.

La precitada STC 61/97, de 20 de marzo, matiza, en cualquier caso: “Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto”.

En términos análogos ya se pronunciaba la STC 152/1988, de 20 de julio, a propósito de la competencia exclusiva en materia de vivienda, que *"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) pueden limitar la meritada competencia autonómica.

Sentado cuanto antecede, y en lo que atañe al marco normativo en que se inserta el Anteproyecto, debe partirse de la existencia en la Comunidad de Madrid de una norma reguladora de la actividad de los entes públicos de su ámbito territorial en materia urbanística, que es la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LSCM).

El primer paquete de medidas que pretende arbitrarse para favorecer la implantación de vivienda protegida en nuestro ámbito territorial afecta a determinados preceptos de la citada LSCM, dando lugar a su consiguiente modificación. Por consiguiente, la competencia que habilita el cambio (parcial) del contenido de los preceptos correspondientes nace de la misma atribución que dio lugar, en su día, a la aprobación del contenido actual de dicha ley.

En cuanto al artículo segundo del Anteproyecto, se basa tanto en las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo, al implicar la autorización temporal de un uso concreto en ciertos terrenos, como de vivienda, en cuanto esa alteración en la calificación urbanística tendría precisamente por objeto la autorización para la implantación del uso de vivienda protegida en determinados suelos.

Por lo que se refiere al rango normativo del texto, puede darse por válida la justificación que incorpora la MAIN en el sentido de que el artículo 1 supone la modificación de un texto legal (la LSCM) y que el artículo 2 afecta al derecho de propiedad sobre el suelo. Además, podemos añadir, en cuanto a este segundo precepto, que implica una regulación

especial, que ha de convivir con la más general en materia urbanística que aborda la LSCM, razón que igualmente aconseja que comparta su mismo rango normativo.

TERCERA.- TRAMITACIÓN

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que hacen referencia a la iniciativa legislativa de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las Comunidades Autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus leyes.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, LTPCM) y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (DPEDGCM). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

2. Desde el punto de vista competencial, el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (LGACM) atribuye a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería. El Anteproyecto que se somete a informe debe ser considerado incluido primordialmente en la materia de «Urbanismo», lo que justifica a la competencia del titular de la CMAAI en orden a su proposición al Consejo de Gobierno.

A su vez, la competencia para aprobar el Anteproyecto de ley en orden a su remisión a la Asamblea de Madrid corresponde al Consejo de Gobierno a tenor de lo previsto en el artículo 21 d) de la LGACM, en relación con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

3. El artículo 3.1 del DPEDGCM prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En su caso, la falta de inclusión de determinada disposición en el Plan Normativo requiere justificar este hecho en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo («MAIN»). Así lo exigen los artículos 3.2 y 6.1.g) de dicha disposición reglamentaria.

En el caso concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), no recoge la disposición actualmente proyectada entre las iniciativas legislativas en materias de competencia de la CMAAI. La MAIN, en su versión más actualizada, aunque cita el artículo 3.3. del DPEDGCM, que permite tramitar propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo vigente justificando su necesidad en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo, no incorpora propiamente una motivación al respecto, que deberá ser incorporada a la versión de dicha memoria que sea remitida al Consejo de Gobierno.

4. El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello, que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración. El apartado 3 del precepto de referencia, permite prescindir, entre otros, del trámite de consulta pública cuando se trate de la aprobación 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. Dicha excepción se extiende por el artículo 60.4 a los casos en los que 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. Estas mismas causas son recogidas en el artículo 5.4 del DPEDGCM, que, además, obliga a justificar en la MAIN la razón o razones por las que se omite la consulta pública.

La MAIN justifica la omisión de este trámite previo, además de en su declaración de urgencia, en otras de las causas previstas legalmente, consistentes en la afección solo parcial del Anteproyecto a la regulación de determinada materia, cuya concurrencia comparte esta Abogacía General, así como a la falta de imposición de obligaciones relevantes a los destinatarios.

5. El artículo 7.1 del DPEDGCM impone, en lo relativo a la tramitación de los *«anteproyectos de ley, de proyectos de decreto legislativo y de reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro»*, la elaboración de una MAIN extendida.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra tres versiones de la MAIN, firmadas por la Directora General de Urbanismo, respectivamente el 24 de abril y el 9 y el 27 de mayo de 2024. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 DPEDGCM).

En concreto, los artículos 7.2 a 4 del reglamento autonómico de referencia detallan el contenido preceptivo de la MAIN extendida, agrupados en tres grandes secciones: la justificación del acierto, contenido y análisis jurídico; el análisis de los impactos económicos y sociales y la detección y medición de las cargas administrativas, y la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento.

El primero de esos tres aspectos exige incorporar al documento de referencia la identificación clara de los fines y objetivos perseguidos, la adecuación a los principios de buena regulación, el análisis de alternativas que comprenderá una justificación de la

necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación o frente a otras, la justificación de la necesidad de su tramitación en el caso de que no figurara incluida en el Plan Normativo, el contenido y análisis jurídico, y el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias. Todas estas cuestiones han sido abordadas en el documento de referencia, sin perjuicio de lo anteriormente expresa en cuanto a la motivación de la tramitación del Anteproyecto a pesar de no estar incluido en el Plan Normativo actualmente vigente.

El segundo grupo de materias a tratar en la MAIN extendida se refiere al análisis de los impactos económicos y sociales y la detección y medición de las cargas administrativas.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, en la MAIN se analiza el impacto económico, que incluye la perspectiva de la afección a la competencia y a la unidad de mercado (convendría resaltar también su impacto sobre la competitividad); el presupuestario; en forma de cargas administrativas; sobre la infancia, la adolescencia y la familia, y por razón de género. También se hace referencia al impacto medioambiental, en materia de accesibilidad y de salud, señalando lacónicamente que no se producen impactos desde dicha perspectiva, afirmación que debería ser motivada en la versión de dicha memoria que sea remitida, en su momento, al Consejo de Gobierno.

Finalmente, la MAIN contiene una descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento. A dichos efectos, quedan glosados los diversos informes que han sido recabados a lo largo del procedimiento, haciendo una breve referencia a las conclusiones de cada uno de ellos.

El artículo 7.4.e) del DPEDGCM exige que la MAIN extendida incorpore una referencia a la evaluación *ex post* del Anteproyecto «de acuerdo con el plan normativo», que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. En los casos en los que un anteproyecto de ley no esté previsto en un Plan Normativo, el artículo 3.3 del DPEDGCM exige que sea la MAIN la que indique si la norma debe someterse a evaluación *ex post* por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. En este punto, debe recordarse que la previsión de la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa es lo más conforme

al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho Administrativo español contemporáneo.

La MAIN también contiene los criterios de evaluación *ex post* de la norma.

6. El DPEDGCM, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

Con base en dicha obligación, se han recabado los siguientes informes:

a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. En él se aprecia que la aplicación de la ley producirá una afectación favorable desde la perspectiva de la protección de la familia, la infancia y la adolescencia, ya que *«facilita la puesta en el mercado de vivienda de protección para paliar la situación extraordinaria del mercado de vivienda, mediante mecanismos ágiles y sencillos que doten de eficacia la medida»*.

b) Informe de la Dirección General de Igualdad, con el objeto de valorar [el impacto](#) por razón de género, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. c) Informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, sobre la base de lo previsto en la disposición adicional primera de la 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024, en relación con los proyectos de ley cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público. El informe ha sido emitido por la Dirección General de Presupuestos de conformidad con lo previsto en el artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería de referencia. En él se aprecia la falta de repercusión presupuestaria del texto normativo proyectado, al no suponer ni incremento del gasto ni disminución de ingresos.

d) Informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del DPEDGCM, formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local conforme al artículo 25.3.a) del Decreto 29/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

e) Informe en materia de equilibrio territorial, al que alude el artículo 122.3 de Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. En el informe emitido por el titular de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, se contempla que la ley influya *«positivamente en el equilibrio territorial y en la lucha contra la despoblación, ya que posibilitaría la vivienda, asequible y accesible, en los distintos municipios de la Comunidad de Madrid, donde la vivienda pudiera escasear»*.

f) Informe de impacto económico de la Dirección General de Economía, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

e) Informe del Consejo de Consumo, solicitado cautelosamente sobre la base de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, que incluye entre sus funciones la de informar preceptivamente las normas que afecten directamente a los consumidores. En el mismo sentido, el artículo 4.1 e) del Reglamento dicha ley aprobado por el Decreto 1/2010, de 14 de enero. En su informe, la Comisión Permanente de dicho órgano pone de manifiesto su parecer favorable al Anteproyecto, toda vez que, en su opinión, *«facilitará la construcción y el acceso a vivienda asequible y de protección, especialmente para aquellos que se encuentren en situación de desprotección o discapacidad, a cuya atención prioritaria están llamadas todas las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, según establece el artículo 4 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid»*.

f) El informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CMAAI hace referencia a que se han recabado los informes de la Federación Española de Municipios y Provincias y de la Federación de Municipios de Madrid. Consta entre la documentación remitida a este Servicio Jurídico las respectivas solicitudes de informe, aunque no hay constancia de la fecha de su remisión. Dada la afección del Anteproyecto de ley a las competencias locales, se ha de sugerir su incorporación al procedimiento en el momento en que, en su caso, se reciba el informe correspondiente.

7. El Anteproyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE en relación con los artículos 60.3 de LTPCM y 9 del DPEDGCM, que solo permite prescindir de él cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen. La MAIN incorpora las alegaciones presentadas por once entidades, públicas y privadas, así como por una persona física en dicho trámite, así como las razones por las que se estima o desestima cada una de ellas, lo que sirve para poner de manifiesto que no se ha procedido a un simple cumplimiento testimonial del trámite, sino que este ha podido servir de forma efectiva a la finalidad a la que está orientado.

8. Conforme al artículo 4.3 del DPEDGCM, se ha comunicado la iniciativa legislativa a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías 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.

9. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

CUARTA.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

1. La parte expositiva del texto aparece titulada como «Exposición de Motivos». Ello es conforme con lo previsto en la directriz 11 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de los proyectos de carácter normativo, como es el caso. En este sentido, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 677/22, de 25 de octubre, en el que indica que tales Directrices resultan aplicables *«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»*.

En cuanto a su contenido, la directriz 12 indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como un resumen sucinto del contenido de la disposición cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios.

A los referidos efectos, el Anteproyecto de ley resume de forma excesivamente concisa la finalidad pretendida por la norma, que, a la vista de la MAIN, reside más bien en la necesidad de dotar de forma perentoria de viviendas al mercado inmobiliario de la Comunidad de Madrid, más que en liberar a los propietarios de los inmuebles del uso a oficinas, objeto al que parece aludir la confusa referencia a la generalizada implantación del teletrabajo. En particular, llama la atención que esta parte expositiva no incida, en mayor medida, en la orientación de estas medidas a la tipología de viviendas de protección pública, cuando, a tenor del título de la norma y de su parte dispositiva, es precisamente aquella que se pretende implantar, así como en la función social y el beneficio que, a los colectivos con mayor dificultad para encontrar vivienda, pueda suponer. En este punto, por más que pueda presumirse, no está de más incidir en la repercusión que ello pueda tener sobre el precio de la vivienda disponible, ya que este es, en la fecha actual, uno de los principales problemas que concitan la atención de la sociedad.

Del mismo modo, ha de ponerse de manifiesto la excesiva parquedad del extracto del contenido de la disposición, en particular en lo relativo a las modificaciones de la LSCM abordadas por el artículo 1 del Anteproyecto, siendo deseable un mayor grado de concreción en la descripción de las mismas.

Recordamos, a tal efecto, y en palabras del Tribunal Constitucional, que las exposiciones de motivos suponen *“la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene”*, como bien expone en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio.

No cabe obviar, tampoco, que los preámbulos y exposiciones de motivos de las normas ostentan *“un valor cualificado como pauta de interpretación”*, constituyendo *“un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada* (Sentencia del Tribunal Supremo 239/2018, de 16 de febrero).

Por otro lado, la exposición de motivos justifica el respeto a los principios de buena regulación, motivando por qué se considera la iniciativa normativa ajustada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en consonancia con lo exigido en el artículo 2 del DPEDGCM.

Sería razonable aludir, en lo relativo al interés general concernido, al acceso a la vivienda protegida (se alude al acceso a la vivienda, pero es dicha tipología aquella a la que se orienta el Anteproyecto, según da cuenta su propio título).

Asimismo, ha de apelarse a la mención en esta parte previa a las competencias que habilitan su dictado, contenido que, aunque pueda parecer obvio, forma parte también de ese contenido sugerido para la parte expositiva en las directrices de técnica normativa.

Aun con una importancia secundaria frente a lo anteriormente dicho, se han de promover algunas otras correcciones en la redacción.

En el expositivo I se hace referencia a la necesidad *«de llevar a cabo una revisión de determinadas normas autonómicas en materias propias del ámbito competencial de esta Consejería»*, cuando, en realidad, la norma afectada es solo una, la LSCM. En especial, debe tenerse en cuenta que, aunque el Anteproyecto surge de la CMAAI, potencialmente

está llamado a constituir una norma aprobada por la Asamblea de Madrid, que es quien haría suyo, mediante su decisión soberana adoptada al aprobarlo, el futuro texto legal. Desde este punto de vista, se antoja preferible hacer referencia indiscriminada a la Comunidad de Madrid, y no a una determinada consejería, y, en todo caso, de insistirse en el propósito de mantener una mención particularizada a las competencias de la CMAAI, no debería decirse “de esta Consejería”, sino de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

Desde el punto de vista formal, no se advierte el posible significado de la expresión «*mercado de proporcionalidad*» incluida en el penúltimo párrafo del expositivo II.

Asimismo, ha de llamarse la atención sobre la existencia de alguna errata en el párrafo tercero, al medio, del mismo expositivo II (se alude a *supeustos* en vez de a supuestos), así como en su párrafo cuarto (*aprovehcar* en vez de aprovechar).

2. En cuanto a la **parte dispositiva** del Anteproyecto, la conforman, como ya ha sido dicho, dos artículos, una disposición transitoria y otra derogatoria.

Siguiendo su orden en el texto normativo, nuestro análisis comenzará examinando los dos preceptos que componen el articulado.

- Artículo 1:

A través de dicho precepto, se pretenden introducir diversas modificaciones en los artículos 36, 50 y 67 de la LSCM.

Comenzando por el artículo 36, dedicado a las redes públicas, una primera modificación afectaría a su apartado 2.c) 2º, referido a la red de viviendas públicas sujetas a un régimen de protección.

Dicho precepto se subdivide en tres puntos, conviniendo examinar por separado la afección de la reforma pretendida a cada uno de ellos.

En primer lugar, con respecto al apartado 1, señala actualmente el texto legal:

«Este uso podrá implantarse en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos prevista en el apartado 2.b) 2.º de este artículo, procedentes de sectores de suelo urbanizable o ámbitos de suelo urbano no consolidado que cuenten con ordenación pormenorizada, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector.

b) Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles.»

Las dos modificaciones proyectadas afectan, en primer lugar, al primer párrafo transcrito, que permitiría, en su caso, una vez producida su modificación, la implantación de dicho uso incluso en los suelos procedentes de sectores de suelo urbanizable o ámbitos de suelo urbano no consolidado que cuenten con ordenación pormenorizada, lo cual permite considerar que se abre dicha posibilidad a suelos de distinta procedencia a los previstos en la actualidad. Sería deseable, en cualquier caso, una definición más cerrada de la tipología de suelo que pudiera verse afectada por tal medida.

Por otra parte, se añadiría una nueva frase que dispensaría del cumplimiento de las condiciones previstas en los apartados a) y b), «en el supuesto de redes supramunicipales».

Se ha de significar la dificultad de conciliar esta mención con la prevista en el actual artículo 36.4, que se mantendría vigente:

«El sistema de redes supramunicipales solo podrá ser establecido por el planeamiento regional territorial o, en su defecto, por el planeamiento general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 50. En consecuencia, la definición de cualquier elemento de una red pública supramunicipal, localización, capacidad o cualesquiera otras características de los suelos que formen parte de las redes supramunicipales en un municipio serán las que resulten de las determinaciones establecidas por estos planeamientos en suelos urbanizables».

En particular, se plantea si, con la nueva redacción, se podría producir una especie de infradotación de las zonas en las que se ubicaran estas viviendas. La MAIN, en relación con las alegaciones formuladas al respecto en el trámite de información y audiencia pública, ha explicado que «la mayor parte de los desarrollos que a día de hoy están ejecutados o se están ejecutando, y que contienen redes supramunicipales, son ámbitos territoriales con una proporción de cesión de redes públicas muy superior al exigido actualmente». Con todo, convendría que, normativamente, se establecieran garantías frente a ese riesgo de posible infradotación.

En dicho sentido, el centro promotor de la iniciativa legislativa ha de tomar en consideración algunas prevenciones del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU). Así, en lo relativo al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, se hace una llamada a los poderes públicos a posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente -apdo.3 a)- y a integrar en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social -apdo.3 g)-.

Se sugiere, por ello, que en la redacción proyectada se valore la realización de una remisión a estos principios de la norma estatal, de modo que pueda entenderse salvado el óbice apuntado.

Con respecto al artículo 36.2 c) 2, el precepto actualmente señala que *«Será de aplicación a este uso concreto la normativa de edificación aplicable al uso residencial en el ámbito o sector y la normativa en su caso aplicable con carácter general a las viviendas públicas sujetas a un régimen de protección»*,

proponiéndose en el Anteproyecto la siguiente redacción:

«Será de aplicación a este uso concreto la normativa urbanística de edificación aplicable al uso residencial que resulte más adecuado para la vivienda sujeta a un régimen de protección y que se encuentre definida en el ámbito superior de referencia. Sin perjuicio de la aplicación de la normativa específica sobre viviendas públicas sujetas a un régimen de protección».

Si bien la MAIN justifica esta nueva redacción «para mejor comprensión de la normativa urbanística de aplicación» -a instancias de una alegación formulada por el Ayuntamiento de Madrid- lo cierto es que la dicción empleada introduce un elemento de inseguridad jurídica en cuanto a la normativa que resultará de aplicación, al apelar a un concepto subjetivo, como es de la mayor adecuación.

Se conmina, por ello, a determinar con mayor precisión los parámetros normativos aplicables al meritado uso residencial, recordando, en este punto, que la seguridad jurídica

resulta ser un principio que ha de inspirar la redacción de todo texto normativo *ex artículo 2.4 del DPEDGCM a fin de “generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.*

Finalmente, ha de llamarse la atención sobre la pervivencia del actual punto 3 del artículo 36.2 c) en su misma redacción actualmente vigente: *«La implantación de este uso requerirá la aprobación de un Plan Especial únicamente cuando sea preciso definir parámetros específicos de ordenación o parcelación que hagan viable dicha implantación»*, aspecto que debe conectarse con la modificación proyectada sobre el artículo 50 en los términos que después apuntaremos.

Por lo que se refiere al apartado 6.d) del artículo 36, se añade una nueva reserva a la aplicación del estándar de plazas de aparcamiento previstas actualmente en el apartado c) [en el caso de que el planeamiento no hubiera establecido una reserva mínima de plazas de aparcamiento, por cada 100 metros cuadrados edificables o fracción de cualquier uso deberá preverse, como mínimo, una plaza y media de aparcamiento, siempre en el interior de la parcela privada], consistente en que, *«En las viviendas públicas de protección, será de una plaza de aparcamiento por vivienda»*.

La MAIN justifica esta modificación en la necesidad de reducir el precio de las viviendas de protección pública, en el aprovechamiento más eficiente de la totalidad de la edificación “en la medida en que, en la actualidad, la realidad demuestra que muchas de las plazas están desocupadas y no se utilizan dado el nivel de renta de los ciudadanos que pueden acceder a las mismas (7,5 IPREM)” y en la potenciación del uso del transporte público como objetivo de mejora medioambiental.

Por otra parte, ha de llamarse la atención sobre cierto desajuste entre el contenido de la versión más reciente de la MAIN (la de 27 de mayo) y la redacción actual del Anteproyecto, en cuando aquella hace referencia a la reducción de las reservas de aparcamiento en la tipología edificatoria de referencia en parcelas supramunicipales (página 10), limitación esta última que no aparece en la versión del Anteproyecto sujeta a informe. Deberá, por tanto, clarificarse tal extremo, amén de armonizar el contenido del Anteproyecto con la pertinente explicación que consigne la MAIN.

También se introduciría una modificación en el artículo 50 de la LSCM, añadiendo un nuevo inciso a su artículo 50.1 a). En él, actualmente, en redacción dada por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, se recoge como una de las funciones de los planes especiales, *«Definir cualquier elemento integrante de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, así como las infraestructuras y sus construcciones estrictamente necesarias para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada»*.

La funcionalidad de este tipo de planes queda configurada a través de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del mismo artículo 50, que no son afectados por el Anteproyecto sometido a informe:

«2. Los planes especiales establecidos en el apartado 1.a) se referirán a la definición, mejora, modificación, ampliación o protección de cualesquiera elementos integrantes de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, así como las completas determinaciones de su ordenación urbanística incluidas su uso, edificabilidad y condiciones de construcción.

Igualmente se actuará en relación con las infraestructuras, y sus construcciones estrictamente necesarias, para la prestación de servicios de utilidad pública o de interés general, con independencia de su titularidad pública o privada, que por su legislación específica se definan como sistemas generales, y sean equiparables a las redes públicas de esta Ley. En ningún caso generarán derecho a aprovechamiento urbanístico alguno.3. Los planes especiales, en desarrollo de las funciones establecidas en el apartado 1, podrán modificar la ordenación pormenorizada previamente establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, debiendo justificar expresa y suficientemente, en cualquier caso, su congruencia con la ordenación estructurante del planeamiento general y territorial.»

La adición del nuevo inciso, que señalaría que *«Lo expresado en este apartado será de aplicación sin perjuicio de lo establecido para las viviendas públicas de protección establecidas en el artículo 36.2.c.2º y el 67.1»*, ha de relacionarse con una de las finalidades que persigue el Anteproyecto sometido a consulta consistente, en los términos señalados por la MAIN, en limitar los supuestos en que es necesaria la tramitación de un

Plan Especial para la implantación de vivienda pública en redes supramunicipales, eximiéndola en aquellos supuestos en que la seguridad jurídica y la ordenación urbanística existente lo permita (páginas 7 y 8 de la misma).

Sería deseable, no obstante, que, en lugar de contener un juego de remisiones a otros preceptos de la norma (o además de contener tales remisiones), se detallase, con mayor contundencia, el alcance de la medida que se persigue.

Ello redundaría en una mayor seguridad jurídica, evitando el surgimiento de dudas respecto a los supuestos en los que ciertamente pudiera prescindirse de la tramitación de un Plan Especial; en este sentido, conviene traer a colación ciertas apreciaciones puestas de manifiesto por el Ayuntamiento de Madrid y que tienen su reflejo en la MAIN, en los siguientes términos:

«(...) el último apartado de la alegación indica que el apartado 1 a) propuesto señala “Lo expresado en este apartado será de aplicación sin perjuicio de lo establecido para las viviendas públicas de protección establecidas en el artículo 36.2.c.2º y el 67.1.” y que se considera adecuada esta frase, porque despeja la duda sobre la necesidad de tramitar PE en el caso de las redes supramunicipales, confirmando que es posible la implantación de viviendas sin necesidad de tramitar un Plan Especial. La cuestión es que, como se ha señalado anteriormente, en los casos en los que sea preciso definir parámetros específicos de ordenación o parcelación que hagan viable la implantación (téngase en cuenta que muchas parcelas de la red supramunicipal de vivienda o de otras redes, carecen de ordenación aplicable), sí que sería necesario en todo caso tramitar un PE».

De forma más específica, el Ayuntamiento de Madrid advierte sobre la necesidad de conocer *«cómo proceder cuando no exista ordenación en el suelo calificado como red supramunicipal»*.

La respuesta que consigna la MAIN sobre esta particular cuestión resulta, a nuestro juicio, un tanto imprecisa por cuanto se limita a señalar: *«(...) conviene clarificar que la vigente Ley 9/2001, en el artículo 36.2.c.2º.3 ya establece la necesidad de aprobar un plan especial cuando no existan condiciones de ordenación. No obstante, nos remitimos a las consideraciones realizadas en relación con la alegación sobre el artículo 36.2 realizadas anteriormente»*, toda vez que no puede apreciarse una respuesta nítida en relación con éste último extremo.

Así, la MAIN, en su página 19, contiene la siguiente afirmación *«Se adelanta la no necesidad de tramitar Planes Especiales para el supuesto de implantación de vivienda pública sujeta a algún régimen de protección en redes supramunicipales (artículo 36.2.c.2º)»*-genérica previsión de la que parece no desprenderse excepción alguna- , mientras que, como hemos advertido *ut supra*, entre los objetivos declarados de la norma se describe el de limitar los supuestos de exigibilidad de un Plan Especial, eximiendo de su tramitación *«en aquellos casos en que la seguridad jurídica y la ordenación urbanística existente lo permita»*.

Se hace indeclinable, en consecuencia, clarificar oportunamente tal extremo por elementales razones de seguridad jurídica, de modo que no converjan futuras dificultades hermenéuticas en su aplicación, precisando taxativamente los supuestos en que resulta o no pertinente la tramitación de un Plan Especial.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo que se refiere a la modificación del artículo 67, este precepto de la LSCM recoge las disposiciones comunes a cualquier alteración de los planes de ordenación urbanística. Debe recordarse que este precepto fue dotado de una nueva redacción por el artículo 67 por Ley 11/2022, de 21 de diciembre, anteriormente citada, y que, en la referencia que contiene a las redes supramunicipales de la Administración General del Estado, conforme a la Resolución de 9 de junio de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se publica el Acuerdo de 26 de mayo de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, ambas Administraciones coincidieron en que su interpretación y aplicación debía realizarse en los términos de la legislación estatal que regula este tipo de procedimientos.

No parece que dicho acuerdo quede afectado por la nueva redacción del precepto, puesto que la parte sometida a controversia permanecería con la misma redacción que tiene actualmente.

En realidad, la modificación que se llevaría a cabo afectaría al segundo párrafo del artículo 67.1. Su contenido actual señala:

«La Comunidad de Madrid, en el desarrollo de sus competencias propias, y para el adecuado desarrollo de las redes públicas supramunicipales, podrá modificar cualquiera de las determinaciones urbanísticas establecidas por el planeamiento regional territorial o por el planeamiento municipal a los terrenos integrantes de una red pública supramunicipal de la Comunidad de Madrid. Estas modificaciones se aprobarán mediante un Plan Especial que se tramitará de acuerdo a lo previsto en el artículo 59.3 de esta Ley, excepto en el caso de tratarse de usos ya previstos por el planeamiento».

Se añadiría a ese inciso final la especialidad relativa al supuesto previsto en el artículo 36.2.c). 2º, lo cual estaría en línea con la pretensión del Anteproyecto de ley de dotar de una virtualidad inmediata a la posibilidad que arbitra de poner suelo a disposición de las viviendas públicas de protección. Todo ello, sin perjuicio de lo previamente apuntado a propósito de la perentoriedad de clarificar los supuestos en que pueda prescindirse de la tramitación del Plan Especial.

- Artículo 2:

El artículo 2 del Anteproyecto introduciría una singularidad en la legislación urbanística, de forma autónoma a las previsiones de la LSCM.

A través de ella, el legislador habilitaría directamente la implantación del uso residencial destinado a alguna de las modalidades de vivienda protegida en arrendamiento aplicable en la Comunidad de Madrid, en las parcelas, edificadas o no, *«situadas en suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable sectorizado que cuenten con ordenación pormenorizada suficiente para llevar a cabo su ejecución, con una calificación de uso terciario oficinas y siempre que sean aptas para la edificación o cuenten con un régimen de simultaneidad en la urbanización»*. Dicha posibilidad quedaría constreñida a su afectación al conjunto de la edificación, al no permitirse su implantación solo parcial, y no podría proyectarse en más de un 30 por ciento de la edificabilidad del uso global terciario del ámbito o sector.

Con carácter previo, conviene hacer unas observaciones de conjunto a este artículo 2.

Aunque, modernamente, se haya llevado a cabo un incremento exponencial en la asunción de competencias en materia de vivienda por parte del Estado, no se advierte que el Anteproyecto de ley sometido a informe introduzca contradicción con la regulación contenida en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV), antes bien sirve para implementar algunos de los fines de las políticas públicas en materia de vivienda que relaciona su artículo 2, en particular los consistentes en la efectividad de los derechos de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la Constitución Española y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España -letra a)-; promover el uso y disfrute efectivo de la vivienda, en virtud del régimen legal de tenencia, así como su mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación y mejora -letra b)- favorecer el desarrollo, gestión y mantenimiento de los parques públicos de vivienda para asegurar una oferta significativa y estable de viviendas dignas y adecuadas a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a una vivienda en el mercado, mediante la necesaria inversión en cada ejercicio presupuestario y atendiendo a las características y necesidades de todos los ámbitos territoriales, afectados por diferentes dinámicas de crecimiento o de pérdida de población -letra f)-, e, impulsar y fomentar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles, con especial atención a las personas jóvenes y hogares en situación o riesgo de vulnerabilidad, habilitando mecanismos efectivos de regulación y uso del suelo, y desarrollando medidas e instrumentos de programación y planificación que permitan atender las necesidades reales de los demandantes y favorezcan la cohesión social y territorial -letra h)-.

Por otra parte, en la misma LVD existen algunas referencias indirectas a la cuestión, en particular en los incisos iniciales de sus artículos 10 y 11, sobre las facultades y deberes ínsitos en el derecho a la vivienda, que apelan a la legislación estatal de suelo y a la situación básica de los terrenos en los que se sitúe la vivienda, «de conformidad con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística de aplicación».

Seguidamente, debe abordarse el asunto de si, con esta atribución de uso establecida directamente por la ley, se difuminaría la competencia de los municipios sobre el planeamiento, reconocida en el artículo 25.2 a) de la LRBRL. Al respecto, cabe tener en cuenta que esa competencia se desarrolla, según dicho precepto, en los términos

establecidos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, siendo precisamente configuradas las atribuciones municipales en materia de urbanismo por la legislación urbanística de la comunidad autónoma que en cada caso corresponda. En especial, debe tenerse en cuenta que el respeto a las atribuciones municipales se materializa a través del apartado 7 del artículo 2 del Anteproyecto de ley sujeto a informe, al permitir a los ayuntamientos no aplicar en el ámbito territorial del municipio correspondiente el régimen previsto en dicho precepto, definir los ámbitos territoriales en que estimen procedente su implantación o fijar condiciones adicionales para su aplicación.

Sin perjuicio de lo anterior, quedaría garantizada de una mejor manera la pervivencia de la norma frente a posibles impugnaciones desde la perspectiva que indicamos si, en vez de supeditar la aplicación del artículo 2 a un acuerdo expreso en contra de la entidad local, adoptado en determinado plazo, se sometiera a una decisión favorable a su aplicación.

En todo caso, y como hemos anticipado, la regulación proyectada preserva la capacidad de decisión de los ayuntamientos en los términos exigidos por la doctrina constitucional, por lo que nada cabría objetar en términos de afectación a la autonomía local.

Es menester traer a colación, en este punto, lo reiteradamente sostenido -entre otras, en STC 32/1981, de 28 de julio, 170/1989, de 19 de octubre, 40/1998, de 19 de febrero, 159/2001, de 5 de julio, y 240/2006, de 20 de julio- en cuanto configuran la autonomía local *«como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible»* (el subrayado es nuestro).

En los mismos términos, la STC 240/2006, de 20 de julio señala:

“La autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo

primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno” (el resaltado es nuestro).

En análogo sentido se pronuncian las posteriores STC 92/2015, de 14 de mayo y 41/2016, de 3 de marzo, entre otras.

En fin, y en particular referencia a la materia urbanística, y del asunto que se examinó en la STC 51/2004, de 13 de abril, se extrae que corresponde a las Comunidades Autónomas “(...) *regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada*” (el subrayado es propio).

Pasando al examen detenido del precepto, se contempla, en el apartado 2 del artículo 2 del Anteproyecto objeto de comentario, la necesidad de recabar licencia, que deberá ser solicitada en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley, y que «*las obras deberán estar ejecutadas, debidamente terminadas y aptas según la normativa urbanística, ambiental y de seguridad para su destino específico en un plazo máximo de tres años desde el inicio de las mismas*».

Ha de advertirse, en primer lugar, que el plazo contemplado de dos años desde la entrada en vigor de la ley no se concilia adecuadamente con la previsión realizada en el apartado séptimo *in fine* del mismo precepto, en el que se señala que *“los interesados podrán solicitar las licencias necesarias (...) transcurrido el plazo de cuatro meses, se haya o no adoptado el acuerdo por el Pleno del ayuntamiento respectivo”*, de lo que se colige que el plazo de dos años no tendría materialmente esa extensión temporal. Se sugiere, por tanto, que se acomode tal discordancia.

En segundo lugar, MAIN aclara que, en el caso de incumplirse el plazo de ejecución de obra, deberá tramitarse la declaración de caducidad del expediente de licencia, de conformidad con la legislación vigente.

Por otra parte, llama la atención la parte final de este apartado¹, en el que se señala que *«se autoriza la implantación del uso residencial como alternativo debiendo destinarse a alguna de las modalidades de vivienda protegida en arrendamiento aplicable en la Comunidad de Madrid mientras se mantenga el régimen de protección»*. Este último inciso, tal y como está redactado, parece tener que ser interpretado en el sentido de que únicamente ese tipo de uso residencial, el de destino a vivienda protegida en régimen de arrendamiento, y no otros usos residenciales, sería el admisible en la parcela.

En este punto, conviene poner de manifiesto que, aun no habiendo sido publicada, en el momento de emisión de este informe, la sentencia del Tribunal Constitucional que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad de la Junta de Andalucía contra la LDV, la nota informativa nº 52/2024, publicada por el Alto Tribunal, permite apreciar la anulación del artículo 16 en su conjunto, y, por consiguiente, también de su apartado 1 d), que catalogaba de permanente el régimen de protección pública de las viviendas protegidas promovidas sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública en cumplimiento de lo establecido por la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por otra parte, el inciso final del apartado 2 del artículo 2, de prosperar al Anteproyecto de ley, señalaría: *«Los plazos previstos en el presente apartado podrán ser ampliables motivadamente por acuerdo del Consejo de Gobierno»*.

La redacción del inciso está afectada de cierta indefinición, puesto que no se sabe si se ha querido autorizar de forma general al Consejo de Gobierno a la ampliación del plazo previsto en la ley, lo cual supondría una especie de habilitación normativa para su desarrollo, o a su ampliación caso por caso, en atención a las circunstancias concurrentes. No habiendo especificación al respecto, al remitirse la ampliación a un acuerdo del Consejo de Gobierno, que, carece, en principio, de alcance normativo, la virtualidad del inciso legal parece quedar restringida a una ampliación particularizada de los plazos.

Adicionalmente, debe manifestarse que la redacción proyectada adolece de cierto grado de discrecionalidad, resultado que se evitaría acotando, siquiera fuera de forma genérica, las circunstancias que pueden servir de presupuesto para su adopción, así como, en la medida en que toda dispensa al cumplimiento de los plazos debe ser reputada una anomalía, la fijación de un plazo máximo al que pudiera llegar la ampliación.

No parece ofrecer duda, por otra parte, que el artículo segundo del Anteproyecto condiciona la implantación del uso alternativo residencial de vivienda protegida en arrendamiento, a la obtención de licencia por parte del interesado. Dado que se trata de una figura, la del control *ex ante* de los actos de los particulares, que se halla en franco retroceso en el Derecho Administrativo coetáneo, convendría que la MAIN señalara las razones por las que se considera necesario esta forma de intervención administrativa. Asimismo, en la medida en que se convierte en un condicionante (la obtención de previa licencia) de la aplicación del régimen legal (sin dicha habilitación, no se podría implementar el uso alternativo a que se orienta el Anteproyecto), consideramos conveniente una mayor concreción del régimen jurídico que le resulta aplicable, lo que podría realizarse mediante la remisión, total o parcial, al régimen jurídico previsto en los artículos 152 a 154 de la LSCM.

El apartado 3 del artículo 2 incide en el designio del Anteproyecto de procurar la aplicación inmediata y directa de esta suerte de uso alternativo de determinadas parcelas, eximiendo del trámite de modificación del planeamiento *«siempre que se den las condiciones previstas en el primer apartado»*. Sobre la eficacia inmediata apuntada nos remitimos a las observaciones que ulteriormente formularemos a propósito del examen de la disposición final única del Anteproyecto.

El apartado 4 del Anteproyecto de ley remite al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19. bis. 2. d) 4º de la LSCM, a cuyo tenor:

«En las actuaciones que supongan un cambio de uso no residencial a residencial, sin incrementar la edificabilidad, el deber de entregar a la Administración competente el suelo para redes públicas locales será como mínimo el correspondiente al producto del incremento de viviendas por el estándar dotacional por vivienda del área homogénea, con el objeto de mantener este estándar. En caso de no existir viviendas en el área homogénea, se aplicará el estándar de 15 metros cuadrados de superficie de red pública local por cada vivienda».

En particular, el Anteproyecto prevé la posibilidad de monetizar, en las actuaciones a que dé lugar su aplicación, el deber de entregar a la administración competente el suelo para redes públicas locales. Aunque en el trámite de audiencia pública se ha vertido alguna voz en contra de esta previsión, lo cierto es que es una posibilidad que incluso permite la legislación estatal en relación con el deber de entrega a la Administración competente del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya -art. 18.1.b) TRLSRU-.

Asimismo, tal y como indica la MAIN al responder a las alegaciones de alguna entidad en el trámite de audiencia e información pública, la monetización supone la necesidad de que por parte de la Administración local se destine el importe correspondiente al patrimonio municipal de suelo (arts. 173 a 178 LSCM).

Con respecto al apartado 5, prevé la inscripción del uso alternativo de la parcela, así como de sus características, en el registro de la propiedad, en los siguientes términos: *«Las licencias que se concedan describirán el nuevo uso alternativo y el régimen de arrendamiento recogido en el presente precepto, debiendo inscribirse en el registro de la propiedad el nuevo uso alternativo y sus características».*

Tradicionalmente, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la competencia del Estado sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos, enmarcada en su competencia sobre la legislación civil (art. 149.18ª CE), se extiende al régimen de los registros en los que se inscriban actos de naturaleza o con trascendencia jurídico-civil, entre los cuales figuran los registros de la propiedad (STC 71/1983, de 29 de julio). En

particular, la competencia estatal incluye la de fijar los actos o negocios jurídicos con trascendencia civil que son susceptibles de inscripción (STC 157/2021, de 16 de septiembre). Como excepción, se ha admitido la posible intervención normativa en la materia de las comunidades autónomas con competencias sobre la conservación, modificación o desarrollo de su Derecho Civil propio (STC 157/2021, de 16 de septiembre), no siendo este el caso de la Comunidad de Madrid.

Por ello, se ha incitar al centro directivos promotor de la iniciativa legislativa a que, bien suprima la referencia al registro de la propiedad, bien haga una remisión a la inscripción *«en los términos previstos en la legislación estatal»* u otra expresión equivalente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Matizado lo anterior, interesa detenerse especialmente en la previsión del apartado 7 del artículo 2 del Anteproyecto:

«Los ayuntamientos podrán, en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la Ley y mediante un acuerdo de Pleno, decidir no aplicar en su término municipal el régimen previsto en el presente artículo, así como establecer condiciones adicionales o definir los ámbitos territoriales para su implantación. Los interesados podrán solicitar las licencias necesarias para la materialización del régimen previsto en este artículo transcurrido el plazo de cuatro meses, se haya o no adoptado el acuerdo por el Pleno del Ayuntamiento respectivo».

Ya se ha hecho una referencia a esta previsión desde el punto de vista de la autonomía local en un pasaje anterior de este informe.

Ahora nos ha de ocupar su parte final, que permite a los interesados solicitar las licencias necesarias para la materialización del régimen previsto en el artículo, una vez transcurrido el plazo de cuatro meses en que cada ayuntamiento puede optar expresamente por su no aplicación, *«se haya o no adoptado el acuerdo por el Pleno del Ayuntamiento respectivo»*. Por lógica, se puede presuponer que dicha previsión se refiere al caso en que, transcurridos cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley, el ayuntamiento correspondiente no haya optado por su no aplicación. De hecho, en la MAIN, figura como motivación de la redacción final de este pasaje, *«no permitir la solicitud de licencia y su tramitación antes del transcurso del plazo para que el Ayuntamiento pueda adoptar el acuerdo, a fin de dotar de seguridad jurídica a la medida»*.

No obstante, esta idea no queda reflejada con la claridad necesaria en la redacción proyectada, ya que, interpretada literalmente, permitiría solicitar la licencia incluso en el caso de que el acuerdo del ayuntamiento correspondiente hubiera sido contrario a la aplicación del artículo 2 en su término territorial. Además, el inciso, tal y como está configurado, puede determinar una consecuencia que se puede presuponer no querida por el promotor de la norma legislativa, y es que, en una de sus interpretaciones posibles, podría ser entendido en el sentido de que, incluso cuando al ayuntamiento correspondiente hubiera optado por la aplicación del uso alternativo previsto en el artículo 2 del Anteproyecto, pero estableciendo condiciones adicionales o especificando el ámbito territorial de su implantación, y aunque este acuerdo se hubiera adoptado con relativa brevedad de tiempo a partir de la entrada en vigor del nuevo texto legal, habría que esperar hasta el transcurso del plazo de cuatro meses para poder solicitar la licencia.

Por otra parte, el trámite de alegaciones, en el que han participado varios ayuntamientos, permite apreciar que, para estos, el plazo previsto inicialmente de dos meses para adoptar la decisión de inaplicación del uso alternativa, era insuficiente, razón por la cual, en la última versión del Anteproyecto, que es la sujeta a informe de la Abogacía General, se ha ampliado a cuatro meses. Sin perjuicio de lo anterior, y de las razones esgrimidas en la MAIN para no realizar una ampliación mayor de dicho plazo, parece bastante significativo que los ayuntamientos que han presentado alegaciones, conocedores directos de la realidad local, hayan reclamado la fijación de un plazo superior, de seis meses.

La MAIN justifica, en todo caso, que la ampliación del plazo inicialmente considerado (se pasa de dos a cuatro meses) *“busca un equilibrio entre respetar la autonomía local y la seguridad jurídica”*, además de evitar que se dilate en el tiempo la implementación de la medida propuesta en este precepto.

- Disposición final única:

Por lo que se refiere a la disposición final única, esta contempla que la ley entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, *siendo de aplicación directamente y desplazando por tanto las previsiones que al respecto tenga el planeamiento urbanístico vigente.*

La mención así incluida contradice el régimen optativo configurado a través del apartado 7 del artículo 2 del Anteproyecto, y que supone, según se ha visto anteriormente, la posibilidad de que un ayuntamiento opte por no aplicar el uso alternativo en su ámbito territorial, hacerlo solo en determinados ámbitos o incluir condicionantes adicionales para su aplicación.

Por consiguiente, ese *desplazamiento* inmediato, a partir de la entrada en vigor de la ley, de las disposiciones del planeamiento vigente, iría en contra de esa posibilidad otorgada a cada ayuntamiento del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid de optar, o no, por su aplicación. No se ha de obviar que, según explica la MAIN, esta sujeción de la aplicación del uso alternativo a la voluntad (implícita o explícita) de cada municipio, se ha considerado un aspecto relevante en la preservación del principio de autonomía local en la regulación proyectada. Urge, por consiguiente, hacer desaparecer dicha dicotomía del texto proyectado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

A juicio de este Servicio Jurídico, el centro promotor de la norma podría replantearse, incluso, la necesidad de hacer referencia expresa a un desplazamiento de determinadas disposiciones del planeamiento municipal que sea de aplicación. Y ello porque, lo que permite la ley es simplemente un uso alternativo, es decir, que la parcela o edificación de que se tratara, bien pudiera ser destinado al uso previsto en el instrumento de planeamiento aplicable, bien el que brindaría, en caso de ser aprobada, la nueva ley (residencial con destino a vivienda protegida en régimen de arrendamiento).

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el «Anteproyecto de Ley de medidas urbanísticas para la promoción de la vivienda protegida», condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial consignadas en el presente Dictamen, y sin perjuicio de las demás observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

El Letrado Jefe en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

Fdo.: Tomás Navalpotro Ballesteros

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR.**