

Ref. Informe 49/2019

Artículo 26 LG

INFORME 49/2019 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS PÚBLICAS EN SUELOS DE REDES SUPRAMUNICIPALES, EL PROCEDIMIENTO PARA SU ADJUDICACIÓN Y EL RÉGIMEN DE USO DE TALES VIVIENDAS.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local ha remitido proyecto de decreto por el que se regula la promoción de viviendas públicas en suelos de redes supramunicipales, el procedimiento para su adjudicación y el régimen de uso de tales viviendas, que, junto con su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), somete, con fecha de 12 de diciembre de 2019, a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

Efectivamente, el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre atribuye a la Secretaría General Técnica de esta consejería la competencia para la emisión del informe de calidad normativa, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Conviene advertir que, en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid se aplica, con carácter supletorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la regulación estatal contenida en la LG y sus disposiciones de desarrollo en materia de coordinación y





calidad normativa, en particular, el Real Decreto 1081/2017 citado arriba, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009. Todo ello sin perjuicio de las disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad de Madrid, en concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general

Examinado el contenido del proyecto normativo referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la LG, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO

El apartado 1.a) de la MAIN resume el principal objeto de la norma propuesta:

El proyecto normativo de referencia tiene por objeto regular el procedimiento a emplear para la asignación de las viviendas públicas que sean promovidas en suelo de redes supramunicipales bajo el régimen de concesión y el régimen de uso de tales viviendas.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura

El proyecto que se recibe para informe consta de 10 artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

2.2 Contenido

El contenido del proyecto de decreto se resume en el apartado 2.a) de la MAIN:

El presente proyecto de Decreto consta de una parte expositiva en la que constan los antecedentes normativos, las motivaciones a las que obedece la aprobación de la disposición y se justifica que la propuesta es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En cuanto al articulado, el Decreto se estructura en 10 artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.





El artículo 1 establece el objeto: establecer las normas reguladoras del procedimiento a seguir para la asignación de las viviendas, así como su régimen de uso.

Los artículos 2 a 10 regulan la promoción de viviendas sobre suelos de redes supramunicipales, el destino de las viviendas, la constitución de una lista de interesados, la posibilidad de establecer reservas de viviendas, el procedimiento de asignación de las mismas y la publicidad tanto de la lista como de la promoción; los requisitos de acceso a las viviendas, así como el régimen jurídico de los contratos de arrendamiento y su control por la Administración.

La Disposición derogatoria deroga la Orden 2907/2010, de 7 de septiembre, por la que se regula el régimen para la cesión del uso de viviendas construidas, en régimen de concesión demanial, sobre suelos de dominio público de redes supramunicipales.

Por último, la Disposición final primera faculta al Consejero competente en materia de vivienda para desarrollar normativamente el decreto y la Disposición final segunda, la entrada en vigor.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

3.1 Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid

El artículo 148.1.3^a de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

En ejecución de esta competencia se dictó la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid, cuya disposición final primera autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a dictar cuantas disposiciones para su aplicación y desarrollo sean necesarias.

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, excluye expresamente de su ámbito de aplicación los procedimientos de adjudicación de viviendas de promociones desarrolladas sobre suelos pertenecientes a redes públicas municipales o supramunicipales.





Por su parte la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, se refiere a los suelos integrantes de las redes supramunicipales en su artículo 91.3 estableciendo que: “3. 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”. Este artículo ha sido interpretado mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado y Comunidad de Madrid (Resolución de 29 de septiembre de 2001) en el sentido de entender que: “Los suelos a los que se refiere dicho apartado tienen el carácter de demaniales siempre que así resulte de la aplicación de lo previsto en el Artículo 5.1 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y de su legislación específica”.

Este artículo 5.1 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), de aplicación general a todas las Administraciones Públicas por su carácter de legislación básica, señala que: “Son bienes y derechos de dominio público o demaniales los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales”.

El régimen jurídico de la utilización de los bienes de las Administraciones Públicas viene establecido en la Ley 3/2001, de 21 de junio de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, cuyos artículos 33 a 37 regulan el régimen de la concesión administrativa, y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que en sus artículos 97 y 98, también con carácter de legislación básica, otorgan al titular de la concesión, durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos en la ley, los derechos y obligaciones del propietario, permitiendo que los derechos sobre las obras, construcciones e instalaciones de carácter inmobiliario construido para el ejercicio de la actividad autorizada por la concesión puedan ser cedidos o transmitidos mediante negocios jurídicos entre vivos a personas que cuenten con la previa conformidad de la autoridad competente para otorgar la concesión.





Resulta también de aplicación la Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid y el Decreto 74/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 2.b) establece que la vivienda de protección pública podrá estar destinada a la venta o uso propio y al arrendamiento.

Por otro lado, para la aprobación de este desarrollo reglamentario es competente el Consejo de Gobierno, en función de lo establecido en el artículo 21.g) de la Ley 17/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, puede afirmarse que el rango y naturaleza de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

3.2. Principios de buena regulación y calidad técnica

En los párrafos ocho a trece del preámbulo se hace una justificación de su adecuación a los principios de buena regulación conforme a lo exigido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), respecto de los cuales se hacen las siguientes observaciones:

(i) Respecto de los principios de necesidad y eficacia se indica que su adecuación a estos principios “viene justificada por el interés general pues la vivienda en alquiler a un precio asequible es un objetivo de interés general cual es el de facilitar el acceso a la vivienda de los ciudadanos.” En nuestra opinión, dichos principios exigen la expresión en el preámbulo de las razones de interés general que justifican la aprobación de la norma, es decir, en este caso, pudiera ser la realización del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada que es, indiscutiblemente, una poderosa razón de interés general, más que la idea indicada de ofrecer vivienda a precios asequibles.

(ii) Por su parte, el principio de proporcionalidad pretende que el contenido de la propuesta normativa sea el necesario para la realización de sus objetivos, en este caso,



se trata de regular el procedimiento de asignación de la viviendas de titularidad pública a través del concesionario, garantizando la publicidad de las convocatorias y la objetividad y seguridad jurídica de su asignación.

(iii) Además, ha de incorporarse la correspondiente justificación del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera previsto en el artículo 129.7, en el caso de la propuesta pueda tener incidencia en los ingresos o gastos públicos.

3.3. Calidad técnica

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las observaciones que se exponen seguidamente:

(i) La regla 6 de la Directrices de técnica normativa establece que:

El título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición: «Anteproyecto de Ley», «Anteproyecto de Ley Orgánica», «Proyecto de Real Decreto Legislativo», «Proyecto de Real Decreto-ley», «Proyecto de Real Decreto».

Se sugiere, por ello, ajustar el título indicando que se trata de un “Proyecto de Decreto”

(ii) El preámbulo o parte expositiva de la propuesta normativa cumple la función de “describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.” (Regla 12 de las citadas Directrices). Conforme a ello, en nuestra opinión, el preámbulo debería explicar el objeto de la propuesta, que es la regulación del procedimiento de asignación de viviendas por el titular de la concesión demanial, y su finalidad que entendemos es establecer un mecanismo que garantice su asignación objetiva y ordenada.

Entre los antecedentes se menciona el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración General del Estado y de la Comunidad de Madrid, que interpretó el artículo 91. 3 bis de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de





2001 en el sentido de entender que los suelos a los que se refiere dicho apartado tendrán 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, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, es decir, que serán de dominio público siempre que se encuentren afectados a un uso o servicio público o así lo determine expresamente una ley. Ello supone que las viviendas de protección pública construidas sobre suelos cedidos a la Comunidad de Madrid para la construcción de redes supramunicipales de viviendas públicas o de integración social, deben afectarse de la forma indicada en el citado artículo 5.1 y disposiciones concordantes. Es decir, del Acuerdo mencionado no se deriva una afectación general, en todos los casos, sino cuando se cumpla el requisito de la afectación particular, lo que no se dice en el preámbulo, pues sin afectación a un uso o servicio público no existe demanialidad, conforme a dicho artículo 5.1.

De acuerdo con lo anterior, parece evidente que las viviendas de promoción pública no son de uso público como lo es una plaza o un parque, sino, en su caso, de “servicio público”, es decir, del servicio prestado por las Administraciones Públicas a favor de la ciudadanía a fin de satisfacer el derecho consagrado en el artículo 47 de la Constitución a una vivienda digna y adecuada, que proclama, además, que: “Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.” Esta idea, en nuestra opinión, resulta esencial, pues la demanialidad deriva de la afectación de las viviendas construidas al servicio público de la vivienda pública, que, en este caso, parece derivar directamente de una norma, es decir, del planeamiento urbanístico general, lo cual debería indicarse expresamente.

(iii) Conforme a lo prescrito por la regla 13 de las Directrices de técnica normativa ha de introducirse un párrafo en el preámbulo que destaque los aspectos más relevantes de la tramitación del proyecto, desde la emisión de este informe, al trámite de audiencia e información pública, la consulta a la Abogacía General y a la Comisión Jurídica Asesora, entre otros.





(iv) El apartado V de las mencionadas directrices establece que el uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible. En este sentido, deben escribirse con minúsculas, las palabras “Decreto” (párrafos primero, octavo, undécimo, y duodécimo del preámbulo, artículos uno, seis, apartados segundo y tercero del artículo nueve, disposición derogatoria y disposiciones finales), “Ley” (párrafos primero y tercero del preámbulo), “Proyecto de decreto” (párrafo duodécimo del preámbulo), “Pliegos” (artículos dos, seis, letras c) y e) del ocho, y apartado cuatro del nueve), “Consejería” (apartados segundo de los artículos tres y diez), “Lista de Interesados” (artículos cuatro, cinco, seis y siete) y “Dirección General” (apartado segundo del artículo cuatro) .

(v) Conforme a la regla 31 “No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición”.

Se sugiere, por ello, eliminar “y/o” del párrafo segundo del preámbulo sustituyéndolo por “o”.

(vi) En el mismo párrafo se sugiere sustituir “se puede considerar” por “se pueda considerar”.

(vii) En el párrafo cuarto del preámbulo, se sugiere eliminar la expresión “en estos años” por considerarse innecesaria.

(viii) Se sugiere sustituir, “esta Decreto”, en el párrafo undécimo por “este decreto”.

(ix) Respecto al articulado, conviene resaltar previamente que, en nuestra opinión, la regulación proyectada no define con claridad el procedimiento al que se refiere que, en general, se podría estructurar en tres fases: iniciación (formación de la lista de interesados), instrucción (valoración de los requisitos) y terminación (formación lista de adjudicatarios y adjudicación). Asimismo, con carácter previo deberá precisarse los posibles tipos de viviendas con promoción pública que pueden aplicarse, así como las obligaciones del titular de la concesión y de los arrendatarios.

(x) El artículo 1 describe el objeto de la disposición respecto del cual proponemos la siguiente redacción alternativa:





El presente decreto establece el procedimiento para la asignación a los ciudadanos de las viviendas que, en ejecución de concesión demanial, se promuevan en suelos de redes supramunicipales.

(xi) El artículo 2.1 se refiere a la promoción de viviendas sobre suelos de redes supramunicipales para indicar su régimen jurídico, así debería indicar que se registrarán: “por lo dispuesto en el presente decreto, en las demás disposiciones de las viviendas con protección pública que en su caso resulten de aplicación y por los pliegos de la concesión demanial en virtud de la cual se hayan promovido.” No obstante, ello nos plantea ciertas dudas, en concreto, la referente a qué disposiciones de las viviendas con protección pública son de aplicación a las viviendas públicas integrantes de las redes supramunicipales, es decir, en nuestra opinión se debería precisar cuáles son esas normas a fin de evitar la inseguridad jurídica que se deriva de dicha remisión general. Además, nos plantea dudas sobre qué tipo de viviendas de promoción pública son compatibles con el esquema de colaboración pública-privada (titular del dominio público y concesionario) implícito en la regulación establecida en la propuesta objeto del presente informe, así, por ejemplo, en el artículo 3.2 se alude “para el caso de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública” y el artículo 4.2 dice “en el caso de viviendas sujetas a protección pública”, por lo que, insistimos, parece que el proyecto debería precisar los tipos de viviendas de protección pública compatibles con dicho esquema de colaboración pública-privada.

Por su parte, el apartado 2 del citado artículo indica que corresponde al concesionario la asignación, entrega y gestión de las viviendas conforme a los requisitos establecidos “tanto en este decreto, como en los Pliegos reguladores de la concesión”, lo que ya se ha dicho en el apartado 1.

(xii) El artículo 4.1 regula la lista de interesados como una obligación del concesionario, que deberá crearla y disponer de ella con carácter permanente “por cada parcela objeto de concesión, o por cada lote de parcelas objeto de la concesión para el caso de que estén localizadas en el mismo municipios.” De acuerdo con lo expuesto respecto del artículo 2, el régimen jurídico del procedimiento de asignación de viviendas viene determinado también por los pliegos que rijan la concesión demanial habilitante de su construcción y gestión por un particular, por lo tanto, la lista de





interesados deberá realizarse por el concesionario respecto del ámbito de la propia concesión definido en sus correspondiente pliegos. En este sentido, conviene valorar si la redacción de dicho apartado debería modificarse a fin de apuntar: “El concesionario deberá elaborar y disponer con carácter permanente de una lista abierta de interesados para cada ámbito de viviendas comprendido en los pliegos de la concesión demanial de la que sea titular.”

Por su parte, el apartado 2 de este artículo 4 alude al supuesto de viviendas sujetas a protección pública en cuyo caso, el concesionario procederá a publicar el anuncio de apertura de la lista de interesados, una vez solicitada la calificación definitiva, que debe publicarse al menos en dos diarios de amplia difusión en la Comunidad de Madrid, en su Boletín Oficial y en el portal web del concesionario. Además, el anuncio debe incluir información sobre las características principales de las viviendas, los requisitos de acceso a las mismas y la forma de realizar la solicitud de inscripción en la lista. Ello nos plantea de nuevo la duda de si esta regla está prevista solo para los casos de viviendas sujetas a protección pública, o dicho de otro modo ¿pueden existir viviendas integrantes de la red supramunicipal construida sobre suelo de dominio público que no se encuentren sujetas a un régimen de protección pública? Si es así debería indicarse, y si no lo es, como ya hemos apuntado, debería revisarse en el texto todas las referencias a viviendas de protección pública.

Respecto de la lista de interesados se plantea también la duda de si el anuncio ha de indicar no solo su apertura sino también la fecha de finalización del plazo de presentación de las solicitudes o si dicho plazo queda abierto durante todo el tiempo de vigencia de la concesión demanial. Por otra parte, el artículo 4 no alude al contenido de la solicitud de inscripción en la lista de interesados, cuando se trata de un documento esencial cuyo contenido principal podría definirse en la norma proyectada, así como la posibilidad de otorgar un plazo de subsanación en los casos de omisiones de datos o documentos de modo que el orden de la lista vendrá determinado por la fecha en la que se haya producido la correcta subsanación.

Dada la importancia del orden en la presentación de las solicitudes debería valorarse también la posibilidad de establecer la obligación de proceder a esa publicidad en un





plazo suficiente anterior a la apertura de la lista, para asegurar a los posibles interesados un tiempo suficiente para asesorarse y decidir si pueden y les conviene realizar la solicitud.

Puede valorarse también la conveniencia de establecer la obligación de la Comunidad de Madrid de comunicar la apertura de estas listas, además de a través de su página web, directamente a todos los inscritos en el Registro de Demandantes de Vivienda Pública o con Protección Pública de la Comunidad de Madrid.

Respecto a lo dispuesto en el apartado 4 del mismo artículo 4 puede considerarse la necesidad de que el sistema de gestión de la lista de interesados sea electrónico a fin de facilitar el acceso a la misma por la Comunidad de Madrid para la realización de sus funciones de control (artículo 10), debiendo considerarse también establecer de forma expresa la obligación de proporcionar a los solicitantes una copia de su solicitud que les permita acreditar su contenido y momento de presentación. Se sugiere, incluso, valorar la posibilidad de que las solicitudes se presenten en los registros públicos, dirigidas a la Comunidad de Madrid, remitiendo posteriormente la administración las solicitudes a los concesionarios. Esto no solo otorgaría al proceso de presentación de solicitudes las garantías que establece el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino que supondría también la eliminación de una carga administrativa para los concesionarios.

Por último, el apartado 5 del artículo 4 establece que la inscripción en la lista de interesados tiene una vigencia anual, por lo tanto, los interesados habrán de presentar una nueva solicitud que darán lugar a nuevas inscripciones con la antigüedad correspondiente a estas nuevas inscripciones, lo que supone una carga administrativa que entendemos tendrá un fundamento objetivo y razonable que ha de expresarse en la MAIN, al igual que la obligación de inscripción de los interesados en el Registro de Demandantes de Vivienda Pública o con Protección Pública de la Comunidad de Madrid. En cualquier caso, considerando que la referida lista solo opera para las viviendas del ámbito de la concesión demanial de titularidad del concesionario que la promueve y que debe renovarse anualmente, parece que no tiene fundamento la exigencia de inscripción en el referido registro.





(xiii) El artículo 5 permite que los pliegos de la concesión demanial a cuyo amparo se construirán las viviendas públicas puedan establecer reservas destinadas a determinados colectivos por razón de especial vulnerabilidad, necesidad u otras circunstancias que se valoren especialmente, tales como los colectivos de jóvenes, mayores, personas con discapacidad y necesidad de vivienda adaptada, víctimas de violencia de género, familias numerosas, empadronados en el municipio, miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y cualesquiera otros que particularmente se especifiquen. En nuestra opinión, el hecho del empadronamiento durante al menos un tiempo mínimo en el municipio debería ser un requisito de acceso a las viviendas, tal y como parece se deduce de lo dispuesto en el artículo 8.1.e), habilitándose, a su vez, la posibilidad de que los pliegos contemplen la opción de permitir en determinados casos la asignación de viviendas a personas que no se encuentren empadronadas en el municipio correspondiente. Por otra parte, las reservas de viviendas a favor de colectivos determinados deben exponerse en la MAIN a fin de precisar las razones objetivas que las fundamentan.

Por otra parte, no se comprende con facilidad la previsión establecida en el apartado 2 del artículo 5, pues en el caso de reservas a colectivos determinados, nos preguntamos si dichos colectivos solo compiten para las viviendas reservadas o también para las demás. Asimismo, conviene aclarar si las reservas se realizarán colectivo a colectivo, o si en la reserva de viviendas entran todos los colectivos que se mencionen en los pliegos.

(xiv) El artículo 6.1 se refiere al procedimiento de asignación de las viviendas, de acuerdo con el cual su adjudicación se realizará conforme a los principios de publicidad y concurrencia, con sujeción a los requisitos establecidos en el artículo 8, conforme a los pliegos y demás normativa que resulte de aplicación, sin embargo, en su apartado 2 se indica que la asignación de viviendas se realizará siguiendo el riguroso orden cronológico de inscripción de las solicitudes en la lista de interesados abierta y vigente por cada parcela o concesión, por lo tanto, la redacción del artículo 6 debe revisarse a fin de clarificar dicho procedimiento. Es decir, parece que quiere decirse que la adjudicación de las viviendas se producirá de acuerdo con dos criterios: uno, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 8, y dos, el orden cronológico



de inscripción de la solicitud en la lista de interesados; así, por ejemplo, si cumplo todos los requisitos y estoy el primero en la lista tendré garantizado el acceso a una vivienda. Si es así, entendemos debería revisarse la redacción de los apartados 1 y 2 del artículo 6.

No se hace mención en este artículo (ni en ningún otro) a la necesidad de presentar los contratos firmados entre el concesionario y el usuario de la vivienda ante la Comunidad de Madrid para su visado conforme a los pliegos que rijan la concesión o a la normativa reguladora de vivienda protegida en su caso, requisito que sí figura en el artículo 5 de la Orden 2907/2010. Deben mencionarse en la MAIN las razones de esta omisión.

Por último, se sugiere la siguiente redacción alternativa del apartado segundo del artículo:

La oferta y asignación de viviendas, tanto en el momento de la entrega inicial, como en las ocasiones posteriores en que existan viviendas disponibles a lo largo de la duración de la concesión, se realizará siguiendo el riguroso orden cronológico de inscripción de las solicitudes en la lista de interesados abierta y vigente por cada parcela o concesión.

(xv) El artículo 7 se refiere a la publicidad de la lista de interesados y de la promoción cuando, en nuestra opinión, debería publicarse, en primer lugar, los datos de la promoción, pues se trata de una condición previa necesaria para que los posibles interesados puedan presentar las solicitudes, es decir, en orden cronológico la publicidad de la promoción debería regularse en un artículo anterior al procedimiento de asignación. En cualquier caso, como se ha tratado de explicar más arriba, la regulación propuesta no expone de forma clara el procedimiento de asignación de las viviendas, por ello sugerimos su revisión y nueva redacción considerando sus diferentes fases: publicidad de la promoción, apertura del plazo de formación de la lista de interesados, trámite de subsanación, lista de interesados, fase de valoración de los requisitos, lista de adjudicatarios, asignación de viviendas, lista resultante, actualización, etc.

(xvi) En el artículo 8 se establecen los requisitos de acceso a las viviendas. En relación a lo ya comentado, no se precisa con claridad qué requisitos deben prevalecer si los



establecidos en la normativa relativa a los distintos tipos de vivienda con protección pública son distintos a los establecidos en este precepto. Para incrementar la seguridad jurídica del procedimiento previsto debe establecerse con claridad cuál es la regulación que ha de prevalecer en cada momento.

De igual modo, en este artículo debería especificarse también con claridad las consecuencias jurídicas que podría tener, en su caso, que un arrendatario que inicialmente cumplía las condiciones establecidas en él, deje de hacerlo, por ejemplo, por una mejora sustancial de su situación económica.

Como se ha explicado más arriba, el requisito establecido en la letra e) debe revisarse si se considera que el empadronamiento debe ser tratado como un requisito general, y la falta de empadronamiento un supuesto de reserva.

El requisito de la letra f) parece apuntar que las viviendas objeto de la regulación proyectada pueden quedar sometidas o calificadas en algunos de los tipos de vivienda de promoción pública previstos en la legislación vigente, si es así, como también se ha dicho, entendemos que debería indicarse en un precepto propio al inicio de la regulación.

(xvii) En los apartados 1 y 2 del artículo 9 se recogen los requisitos de formalización de los contratos de arrendamiento, habiéndose eliminado el requisito que figuraba en la Orden 2907/2010 de la obligación de ocupación efectiva de la vivienda en el plazo máximo de un mes a contar desde la notificación de la asignación de la vivienda para la eficacia de la asignación de la vivienda. En la MAIN debe argumentarse los motivos que llevan a eliminar este requisito.

En el artículo 9.2 donde se dice “por la negativa a su formalización por causa imputable al interesado o la no prestación de la fianza” debe decirse “por la imposibilidad de su celebración por causa imputable al interesado o la no constitución de la fianza”.

En el apartado 4 de este artículo 9 se establece que: “La renta mensual a satisfacer por los inquilinos será la que determine el concesionario conforme a lo que al respecto establezcan los Pliegos reguladores de la concesión administrativa que se otorgue sobre la parcela en cuestión”. Nuevamente, se omite cualquier referencia a la normativa vigente en materia de viviendas de Protección Pública y los límites que esta





puede establecer en materia de rentas, debiéndose establecer con mayor claridad la relación de esta normativa con el procedimiento que se establece.

(xviii) Respecto de la función de control regulada en el artículo 10 puede valorarse la posibilidad, apuntada arriba, de exigir la gestión electrónica por el concesionario de la lista de interesados así como del procedimiento de valoración y asignación de las viviendas, a fin de facilitar el control por la Administración.

(xix) Respecto de la parte final, conforme a la regla 37, se sugiere sustituir la composición actual de las disposiciones por la siguiente:

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Disposición final primera. *Habilitación de desarrollo.*

Disposición final Segunda. *Entrada en vigor.*

(xx) En la disposición final segunda, se recomienda adaptar la redacción a la regla 43, sustituyendo la expresión “al día siguiente de su publicación” por “el día siguiente al de su publicación”.

La entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 10 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor “a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa”.

4. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido

Se trata de una MAIN de tipo ordinaria y su contenido se ajusta al modelo tipo adoptado por esta Secretaría General Técnica en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y en su Guía Metodológica de 2009. Se ha remitido cumplimentada la ficha de resumen ejecutivo.





No obstante, respecto de su contenido conviene realizar las siguientes observaciones:

(i) En el apartado 1, relativo a la oportunidad y justificación de la norma propuesta, se sugiere, en primer lugar introducir una mayor concreción respecto al objeto material del decreto propuesto, sugiriéndose que se señale con mayor detalle su denominación, descripción y ubicación, pudiéndose incluir incluso, si ello fuera posible, un anexo cartográfico.

(ii) Como se ha mencionado en el análisis del articulado, se sugiere también subrayar y justificar las diferencias del decreto propuesto con la Orden 2907/2010 de 7 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se regula el régimen para la cesión del uso de viviendas construidas, en régimen de concesión demanial, sobre suelos de dominio público de redes supramunicipales, por ser la norma a la que deroga y sustituye.

Debería explicarse de forma sucinta, al menos, la eliminación los siguientes preceptos:

- El requisito de no encontrarse ocupando una vivienda o inmueble sin título suficiente para ello, en el momento de la solicitud o con anterioridad a la asignación de la vivienda y de no haber dado lugar, por causa imputable al solicitante, a la pérdida del derecho de uso de una vivienda asignada con arreglo a esta Orden, recogidos, respectivamente, en los apartados d) y e) del artículo 2.
- La prohibición de ceder el uso de viviendas por el concesionario al mismo usuario por plazo superior a cinco años (prorrogables por otros cinco), recogida en el artículo 3.6 de la Orden 2907/2010 o la referencia a la formalización de los contratos y a su visado por la Comunidad de la Comunidad de Madrid (artículos 4 y 5 de la Orden 2907/2010).
- La obligación de ocupación efectiva de la vivienda en el plazo máximo de un mes a contar desde la notificación de la asignación de la vivienda, para la eficacia de la asignación de la vivienda.





Resulta también llamativa la ampliación de seis meses a 1 año del plazo de vigencia de la inscripción en la lista de interesados, del apartado quinto del artículo 4 y la novedad incorporada en el apartado sexto del mismo artículo, que establece que la inscripción en la lista de interesados no eximirá de la necesidad de figurar en su caso inscrito en el Registro de Demandantes de Vivienda Pública o con Protección Pública de la Comunidad de Madrid.

(iii) En el punto referente a las alternativas debería incluirse con mayor detalle las razones que han llevado a calificar a los terrenos de redes supramunicipales destinados a vivienda pública como bienes de dominio público y no patrimoniales, para lo cual pueden citarse algunos de los dictámenes de la Abogacía de la Comunidad de Madrid que apoyan la elección de dicha opción.

(iv) De igual modo deberían incluirse de forma sucinta los motivos en virtud de los cuales se establece el orden temporal de inscripción en el registro como único criterio de asignación de viviendas y no se contempla la posibilidad de introducir otros sistemas como el sorteo entre las personas que reúnan los requisitos exigidos o el concurso en función de un baremo objetivo (sistemas de adjudicación que si se recogen, por ejemplo, en el artículo 4 del 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).

(v) El proyecto de decreto no está previsto en el Plan Normativo de la Comunidad Madrid para 2019, debiéndose justificar en la MAIN, conforme con lo exigido en el artículo 25.3 LG, su tramitación actual.

(vi) En el punto 4 de la MAIN, referido al impacto económico y presupuestario, se indica respecto del primero, en su apartado a), que “no producirá efecto inmediato alguno sobre la economía en general ni sobre el empleo; estos efectos se entiende se producirán en el momento de la puesta en funcionamiento de las concesiones (anuncio, licitación, adjudicación, ejecución y desarrollo)”.





En nuestra opinión, la propuesta normativa es la que posibilitará que puedan realizarse las actuaciones correspondientes para la construcción de las redes supramunicipales de vivienda, por lo tanto, tendrá efectos económicos positivos que conviene ser analizados. Es decir, la posibilidad de que puedan construirse dichas redes tiene su origen y fundamento principal en el planeamiento urbanístico, si bien requiere de una regulación que defina el sistema y permita su ejecución, y esta es la finalidad de la norma proyectada, permitir la construcción de dichas redes, lo que, sin duda, tendrá un impacto económico que será mayor o menor en atención al número de viviendas que se puedan construir a su amparo, para ello deberá concretarse el suelo disponible, las viviendas que pueden acoger y los tiempos para su construcción.

En cualquier caso, debería determinarse, en primer lugar, si la propuesta incide de forma directa o indirecta en la actividad económica de construcción de vivienda y, en caso afirmativo, comenzar el análisis con la descripción de las características del sector y de los mercados afectados por la regulación.

A este fin, conviene ofrecer los principales datos y características del sector como su aportación al PIB y al empleo, la participación de pymes, el número de operadores, el nivel de desarrollo tecnológico, la competitividad exterior, etc., exponiéndose a continuación el modo en que la norma propuesta afectaría al sector.

De acuerdo con ello, siguiendo la guía metodológica para la elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo (páginas 22 a 24), deberá analizarse, en su caso, los efectos en los precios de las viviendas, sobre el empleo, sobre los consumidores, sobre las pymes, sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

Por otro lado, el apartado b) de este punto 4, en referencia a su impacto presupuestario, afirma lo siguiente:

El proyecto de Decreto, no tiene efectos financieros ni positivos ni negativos sobre los gastos y los ingresos públicos ni de los presupuestos Generales del Estado, ni de la Administración de la Comunidad de Madrid. Se solicitará informe a la Dirección General de Presupuestos.



De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019 y en el artículo 15.1.k) del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Función Pública solo es necesario recabar el informe de la Dirección General de Presupuestos respecto a las disposiciones administrativas “cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid”. Por lo tanto, si la norma proyectada carece de impacto presupuestario, no será preceptiva la consulta a la Dirección General de Presupuestos.

(vii) El punto 5 se dedica a la detección y medición de las cargas y en él se afirma que “[n]o se ha hecho constar el importe global de las cargas administrativas por la dificultad (práctica imposibilidad) de estimar la cifra de interesados, tanto de potenciales concesionarios como de solicitantes de vivienda”.

Debe decirse, en primer lugar, que incluir en la MAIN una estimación de posibles afectados en un requisito esencial, sin que sea necesario que dicha previsión responda a criterios estadísticos matemáticamente comprobables, sino que es suficiente que se realice en base a una estimación razonada y razonable basada en los elementos de juicio existentes.

Esta capacidad de previsión es indispensable, no solo para el cálculo de las cargas administrativas, sino que supone, en realidad, un presupuesto de hecho para acometer con éxito cualquier actividad normativa o regulatoria.

Pese a que el análisis de las cargas detectadas se considera correcto de acuerdo con lo establecido en el anexo V de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Impacto Normativo, se observa, sin embargo, que algunas obligaciones o actuaciones que no están incluidas en el análisis se pueden considerar nuevas cargas. Así, se puede considerar, por ejemplo, las obligaciones de los concesionarios para seleccionar a los arrendatarios, cerciorarse de que cumplen los requisitos legalmente establecidos y formalizar con ellos el contrato de arrendamiento.





Debe acometerse por tanto una revisión de las cargas administrativas del proyecto, añadir las ahora ausentes, y calcularlas todos teniendo en cuenta la estimación de afectados a la que hacíamos referencia.

4.2 Tramitación

El procedimiento para la aprobación de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 26 LG, de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía y sin perjuicio de las especialidades establecidas en su legislación.

En primer lugar, es necesario observar que el apartado 7.a) de la MAIN resume sucintamente las aportaciones recibidas en el trámite de Consulta Pública, tal y como establece el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. No obstante, a este respecto debe apuntarse que los apartados c) y d) del artículo 53.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid establecen lo siguiente:

- c) En todos los procesos regulados en este Título, cuando el órgano competente del gobierno autonómico o local se apartara o asumiera el resultado de un proceso participativo, deberá motivar expresamente cuáles son las razones o intereses públicos que le conducen a seguir o no los resultados del citado proceso en el plazo máximo de treinta días, contados desde la finalización del proceso del que se trate. La motivación deberá publicarse, al menos, en la sede electrónica, portal o página web del órgano que ostenta la iniciativa para la convocatoria del proceso y en los boletines oficiales si se considera oportuno.
- d) La comunicación, a quienes participen, de las observaciones y opiniones y de la publicación del informe del apartado anterior.

Por lo tanto, la descripción en la MAIN de las aportaciones de los ciudadanos o asociaciones debe acompañarse de una sucinta explicación de los motivos que han llevado a aceptar o rechazar dichas sugerencias, lo que habrá de realizarse también respecto a las que se realicen en el trámite de información y audiencia pública.





Esta motivación deberá, también, publicarse en el portal de la transparencia y comunicarse a los autores de las observaciones en el plazo y en los términos que la ley establece.

Sería conveniente, igualmente, una sucinta referencia a los motivos que justifican la solicitud de informe al Consejo de Consumo, que se recoge en el apartado de “Informes recabados” del resumen ejecutivo.

Por su parte, el apartado 7.2 de la MAIN recoge los trámites aún pendientes de realizar, indicando que el decreto proyectado se someterá al trámite de audiencia e información pública, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Asimismo se someterá a los informes de impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre orientación sexual, identidad o expresión de género y se remitirá a informes de observaciones de las Secretarías Generales Técnicas.

Se solicitarán los informes de la Oficina de Calidad Normativa, del Consejo de Consumo, de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y de la Comisión Jurídica Asesora.

Este proyecto de decreto, que como se ha ya argumentado, tiene carácter ejecutivo y debe de tramitarse conforme a lo establecido para este tipo de reglamentos, siendo los trámites propuestos adecuados y preceptivos conforme a su contenido y naturaleza.

Por ese carácter ejecutivo el proyecto de decreto debe de someterse, efectivamente, al informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid (artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid) y a la consulta a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Efectivamente, en virtud del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, dispone que la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en relación con los “[p]royectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”.





Debe señalarse también, ya que ahora se omite en la MAIN, el carácter preceptivo del informe de la secretaría general técnica de la consejería proponente, en este caso la Consejería de Vivienda y Administración Local (artículo 26.5 LG, artículo 36 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 y artículo 12 del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno).

Como ya se ha apuntado en el apartado anterior de este informe, al no implicar el proyecto de decreto ni incremento del gasto público ni disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid, no es preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos (disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019 y artículo 15.1.k) del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Función Pública), por lo tanto, debería eliminarse la mención a dicho informe en la página 11 de la MAIN, sin perjuicio de que se realice dicha consulta con carácter facultativo.

Se recuerda que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN debe contener las oportunas referencias a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Y quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente en la redacción de la propuesta normativa.

Ha de destacarse también que la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN señala que se deben reflejar los informes acompañados por una breve síntesis de su contenido.

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, si bien el centro directivo proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no





hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN (artículo 3.7).

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Elena Hernández Salguero.

