

A.G.- 10/2025

S.G.C.- 25/2025

S.J.- 43/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con un **“Proyecto de orden, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por la que se modifica la Orden 1/2008, de 15 de enero, de la Consejería de Vivienda, por la que se establecen las medidas de fomento al alquiler en la Comunidad de Madrid”**.

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Ha tenido entrada en esta Abogacía General una solicitud de informe en relación con el proyecto de orden arriba referenciado.

A la citada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública, de fecha 1 de julio de 2024.
- Memoria resumen para la consulta pública, fechada el 1 de julio de 2024.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (MAIN, en lo sucesivo), en su versión inicial, emitida por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 15 de octubre de 2024.
- Proyecto de orden inicial.
- Informe de impacto por razón de género elaborado el 21 de octubre de 2024 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 18 de octubre de 2024 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Escrito del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras de fecha 23 de octubre de 2024, indicando que dicho órgano carece de competencias para la emisión del informe solicitado.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 18 de octubre de 2024.
- Informe 22/2024 de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de fecha 29 de octubre de 2024.
- Informe 78/2024 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 25 de octubre de 2024, conforme a lo previsto en el artículo 34 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, en los artículos 4.2.c) y 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se

regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, y en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo sometida a audiencia e información pública, emitida por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 3 de diciembre de 2024.
- Proyecto de orden, sometido a audiencia e información pública.
- Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación de fecha 3 de diciembre de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública. En particular, se da audiencia a las siguientes entidades:
 - o Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA)
 - o Asociación de propietarios de vivienda en alquiler (ASVAL)
- Escrito de alegaciones presentado por Comisiones Obreras de Madrid, fechado el 26 de diciembre de 2024.
- Proyecto de orden sometido a informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, junto con la correspondiente Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo del proyecto, en su versión definitiva, suscrita por Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación de fecha 26 de febrero de 2025.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras sobre el texto proyectado, de fecha 28 de febrero de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN.

El proyecto normativo sometido a consulta, según dispone su propio título, tiene por objeto modificar la Orden 1/2008, de 15 de enero, por la que se establecen las medidas de fomento al alquiler en la Comunidad de Madrid (Orden 1/2008, en adelante).

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

El artículo único tiene por objeto modificar el artículo 4.c) de la Orden 1/2008, a fin de permitir que los arrendadores se beneficien durante tres años, -en lugar de uno, o dos si el arrendatario es menor de 35 años-, del seguro de impago del alquiler, así como de la asistencia jurídica, a través del programa de intermediación Plan Alquiler. Asimismo, se adiciona la letra j) al artículo 4, con el fin de permitir, igualmente, que dichos arrendadores se beneficien de la contratación, durante el primer año del contrato, de un seguro multirriesgo de hogar. En consonancia con estas modificaciones, se da una nueva redacción al párrafo quinto de la parte expositiva de la Orden 1/2008.

La disposición final única, por su parte, regula la entrada en vigor de la orden proyectada, disponiendo que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, excepto en lo referente al seguro multirriesgo de hogar al que se refiere el apartado j) del artículo 4, que entrará en vigor al día siguiente de la formalización del oportuno contrato, una vez la Comunidad de Madrid haya tramitado la licitación del mismo.

SEGUNDA.- MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL.

Corresponde, en primer término, analizar si la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente por razón de la materia para aprobar la orden proyectada.

El artículo 47 de la Constitución (en adelante, CE) después de enunciar que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

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

A tenor de lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, STC) 152/1988, de 20 de julio, la competencia exclusiva en materia de vivienda *“faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”*. Ahora bien, esta competencia autonómica no excluye la posible intervención del Estado en el mercado de la vivienda al amparo de ciertos títulos competenciales; así, la referida STC 152/1988 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. 11ª y 13ª CE) pueden limitar la citada competencia autonómica. En este mismo sentido, y más recientemente, también se ha avalado el posible dictado de normas estatales al amparo del título competencial consignado en el artículo 149.1.1 CE (*“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*) como se ha determinado con ocasión de la impugnación de la Ley 12/2023,

de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (STC 79/2014, de 21 de mayo y 26/2025, de 29 de enero).

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional se ha encargado de precisar que, en todo caso, habrá de respetarse la competencia que, con carácter exclusivo, se reconoce en favor de las Comunidades Autónomas en esta materia.

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

“Sin embargo, el hecho de que dicha competencia sea calificada como exclusiva por el Estatuto de Autonomía, unido a la inexistencia de una competencia específica en materia de vivienda a favor del Estado no significa que aquella sea absoluta y que éste no se encuentre facultado para desarrollar actuaciones en dicha materia. (...) Pues bien, el Estado puede intervenir en el sector de la vivienda en virtud de las facultades de dirección general de la economía que le corresponden ex art. 149.1.13ª CE, a las que ya se ha hecho referencia, y en particular, como dijimos en la STC 152/1988 (RTC 1988, 152), F. 2, en relación con la actividad promocional, dada su conexión con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. No obstante, según precisamos en la misma Sentencia, esa competencia del Estado no le legitima «para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica». Y es que «[s]i se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica» (STC 152/1988, F. 3). En definitiva, como señalamos en la STC 21/1999, de 25 de febrero (RTC 1999, 21), F. 5, recordando la jurisprudencia constitucional en la materia, «dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 [RTC 1988, 186], 133/1997 [RTC 1997,133]), pues, de no ser así, "se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico" (STC 112/1995 [RTC 1995, 112])” (el resaltado es nuestro).

En la misma línea, la precitada STC 79/2024, de 21 de mayo, precisa cuanto sigue:

“La doctrina constitucional permite reconocer las posibilidades del legislador estatal de incidir en la vivienda desde la óptica del art. 149.1.1 CE, si bien hasta ahora estas no se habían materializado (...) Esta situación de no ejercicio de las competencias estatales, manifestada en los pronunciamientos reseñados, finalizó con la aprobación de la Ley 12/2023. Según identifica su preámbulo, el Estado aborda esta tarea legislativa ex art. 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en relación con diferentes derechos constitucionales: el derecho de propiedad de la vivienda, el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y los derechos a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio. Cosa distinta es, lógicamente, la de determinar hasta dónde puede llegarse, teniendo en cuenta que la competencia estatal sobre la regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales, a su vez, «se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate (...) Por tanto, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE y del reparto competencial en la materia, lo que aquí debe examinarse es si la medida en cuestión contribuye teleológicamente a la igualdad, sin invadir competencias ajenas porque proceda a la «normación completa» de un derecho como el relativo a la vivienda, materia que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma” (el resaltado es propio).

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), establece que *“sin perjuicio de las atribuciones señaladas en el artículo 30, que les corresponden como miembros del Consejo de Gobierno, los Consejeros están investidos de las siguientes: (...) d) Ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones”*.

Mediante Orden 1/2008, de 15 de enero, de la entonces Consejería de Vivienda, se establecieron distintas medidas de fomento al alquiler de viviendas en la Comunidad de Madrid, orientadas

a otorgar mayores garantías a propietarios e inquilinos en los arrendamientos de viviendas, con el fin de favorecer la salida al mercado del alquiler de las viviendas susceptibles de arrendamiento.

Entre dichas medidas de fomento, su artículo 4 contiene las destinadas a los arrendadores, dentro de las cuales el apartado c), en su redacción vigente, contempla la contratación, durante el primer año del contrato, de un seguro de impago que garantice el cobro de las rentas, con un límite de 1.200 euros mensuales, incluida la contratación de una cobertura de asistencia jurídica en caso de tener que acudir a procedimientos judiciales de desahucio. La duración de este contrato será de dos años cuando el arrendatario sea menor de 35 años, favoreciendo así el acceso de los jóvenes a una vivienda de alquiler.

El artículo único del proyecto tiene por objeto la modificación de la Orden 1/2008, a fin de ampliar a tres años la cobertura del seguro de impago en todos los casos, así como la implantación, como medida adicional, de la contratación, durante el primer año del contrato, de un seguro multirriesgo de hogar.

El informe elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente justifica la oportunidad de modificar la referida orden con el *“fin de ofrecer mayor período de seguridad y confianza a los propietarios de viviendas, incentivando la puesta en el mercado de oferta de viviendas disponibles en alquiler y al propio tiempo, generar una bolsa de vivienda que permita alquilar a un precio asequible”*, por lo que las medidas planteadas en el proyecto que nos ocupa pueden entenderse enmarcadas en la política en materia de vivienda que puede desarrollarse a nivel autonómico.

Por lo tanto, cabe concluir la competencia de la Comunidad de Madrid por razón de la materia.

TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

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

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

Mediante el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, dictado en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 1/1983, se creó la Consejería de Vivienda, Transportes e infraestructuras, correspondiéndole, entre otras, las competencias en materia de vivienda.

Por su parte, el Decreto 244/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, atribuye al titular de la misma las competencias establecidas en el artículo 41 de la Ley 1/1983, y restantes disposiciones en vigor, en materia de vivienda.

Con el instrumento proyectado se respeta, por tanto, el principio de jerarquía normativa, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 50.3 de la Ley 1/1983, según el cual *“adoptarán igualmente la forma de «Orden» las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de*

sus competencias, que irán firmadas por su titular”. Asimismo, su rango normativo es coherente con la norma que pretende modificar.

CUARTA.- TRAMITACIÓN.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en adelante), que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

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

I.- Los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

El trámite de consulta pública, tal y como se desprende del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, se ha efectuado del 8 al 29 de julio de 2024, ambos inclusive. En la MAIN se hace constar que, durante dicho trámite, se recibió un escrito de alegaciones de Comisiones Obreras de Madrid, si bien dicho escrito no ha sido remitido junto con el resto del expediente, por lo que deberá incorporarse al mismo en orden a su debida completitud.

Por otro lado, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública regulados en los artículos 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, como se desprende de la Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación de fecha 3 de diciembre de 2024, permaneciendo, como se significa en la MAIN, el proyecto publicado en el Portal de Transparencia, en el periodo comprendido del 5 al 27 de diciembre de 2024, ambos inclusive. En la mencionada resolución se acordó, igualmente, dar audiencia a las siguientes entidades:

- Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA).
- Asociación de propietarios de vivienda en alquiler (ASVAL).

Sin embargo, en la MAIN no se hace constar el resultado de este trámite, ni se ha acreditado su efectiva realización mediante los correspondientes acuses de recibo, lo que se advierte a los efectos de su debida inclusión en el expediente.

Sí se ha incorporado un escrito de alegaciones presentado por Comisiones Obreras de Madrid.

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

En relación con la MAIN, cabe hacer una serie de observaciones:

- En primer término, dentro de la ficha resumen, en el apartado relativo a la adecuación al orden de competencias, se afirma que *“se formula de acuerdo con la disposición adicional primera de la Orden 1/2008, de 15 de enero, que faculta al Director General de Vivienda para dictar cuantas Resoluciones sean necesarias para la aplicación e interpretación de dicha Orden”*, afirmación que no guarda relación con el proyecto analizado, que será aprobado por el titular de la Consejería. Se conmina, por tanto, a su supresión.

- Dentro de la misma ficha, en el apartado que analiza los efectos sobre la economía en general, tan solo se menciona la ampliación del plazo del seguro de impago, no el seguro multirriesgo del hogar. En adición, este apartado prevé un impacto positivo sobre la economía en general – lo que se reitera en el apartado 4.a) de la MAIN-, si bien en el apartado 1 se afirma, para justificar el carácter ejecutivo de la MAIN, que “*Se estima que de esta propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo*”, por lo que se insta a su revisión por necesarias razones de coherencia. Esta observación se extiende al apartado 3.a) de la MAIN, que ni siquiera hace referencia a esta cuestión.

- En el apartado relativo a los principios de buena regulación (apartado 2. c) de la MAIN), deben revisarse los párrafos segundo, tercero y cuarto, que son reiterativos entre sí.

- Dentro del apartado 3.b), la descripción del contenido alude nuevamente a los principios de buena regulación, si bien de una forma un tanto confusa, al citar expresamente tan solo los de necesidad y eficacia. Se sugiere la revisión del mismo.

- El apartado 6, relativo a los impactos sociales, deberá ser revisado, pues las letras a) y b) se limitan a citar los informes, sin describir su contenido.

- En el apartado 7, deberá revisarse el uso de mayúsculas en la rúbrica del apartado. Asimismo, se reitera la necesidad de indicar el resultado de la audiencia a ASPRIMA y ASVAL.

- Cabe significar, en este punto, que la MAIN no contiene alusión alguna a la evaluación *ex post* (artículo 6.1 i) del Decreto 52/2021), por lo que se sugiere incorporar una mención a este extremo.

III.- En otro orden de cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente

recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

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

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, al artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y la disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Por otro lado, se ha recabado informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid ex artículo 28.2 b) de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid y artículo 4.1 e) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley.

- Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 28 de febrero de 2025 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

QUINTA.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Analizaremos, a continuación, el contenido del proyecto de orden, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”) que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

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

El **título** se identifica como *“Proyecto de Orden”*, de conformidad con la directriz 6^a. Así mismo, se identifica como disposición modificativa, conforme a lo ordenado por la directriz 53^a.

El **preámbulo o parte expositiva** responde, en líneas generales, a la directriz 12^a, pues cumple la función de describir su contenido, indicando sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. En referencia a los informes preceptivos, los distintos órganos y departamentos deberán ser citados por su nombre completo.

En lo que respecta a la **parte dispositiva**, el artículo único introduce en el artículo 4 de la Orden 1/2008, la ampliación a tres años del periodo de contratación del seguro de impago del alquiler que garantice el cobro de las rentas, con un límite mensual de 1.200 euros, incluida la contratación de una cobertura de asistencia jurídica en caso de tener que acudir a

procedimientos judiciales de desahucio (nuevo artículo 4.c), así como la posibilidad de que el mismo arrendador pueda beneficiarse de la contratación de un seguro multirriesgo de hogar durante el primer año del contrato (nuevo artículo 4.j). La parte expositiva de la Orden 1/2008 se modifica en consonancia con lo anterior.

Ninguna objeción jurídica procede realizar al respecto, siendo unas medidas que persiguen favorecer la dinamización del mercado de alquiler.

Se advierte, no obstante, que la mencionada Orden 1/2008, en su artículo 6, bajo la rúbrica “Acceso a las medidas de fomento del alquiler”, dispone en su apartado 3 que:

“Los arrendadores de viviendas, que deseen inscribirlas en el registro de viviendas para alquilar, deberán aportar la siguiente documentación:

- *Escritura de la vivienda o nota simple actualizada del Registro de la Propiedad.*
- *Último recibo del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) de la vivienda que es objeto de arrendamiento.*
- ***Póliza multirriesgo hogar o seguros análogos que cubran los riesgos de la Vivienda, en caso de estar vigentes.***
- *Calificación definitiva de la vivienda, en el caso de que se trate de una vivienda protegida (...)*” (el resaltado es nuestro).

Toda vez que la nueva medida que se proyecta incorporar al texto de esta orden -con la inclusión de una nueva letra j) al artículo 4- permitiría a los arrendadores beneficiarse de la contratación de un seguro multirriesgo de hogar durante el primer año de duración del contrato, podría resultar oportuno, en orden a mantener una adecuada coherencia normativa, incorporar alguna matización al respecto en la redacción actual del artículo 6.3 que acabamos de transcribir -en cuanto exige la presentación de este tipo de pólizas a fin de poder inscribir las viviendas en el pertinente registro-, lo que se advierte a los efectos de su debida consideración.

Desde una perspectiva formal, conforme a la directriz 54^a, la primera línea del texto deberá ir sangrada, al igual que cada uno de los apartados en que se divide el artículo único, y la primera línea de cada texto de regulación (directriz 57^a).

Asimismo, en el párrafo de la parte expositiva objeto de modificación, el artículo determinado “la” que figura tras los dos puntos debe figurar en minúscula, atendiendo al criterio de la Real Academia Española, que debe ser observado de conformidad con la directriz 102^a.

En último término, la **parte final** del proyecto se compone, como vimos, de una disposición final, que regula la entrada en vigor de la orden.

Textualmente, esta disposición final establece lo siguiente:

“La presente orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, excepto en lo referente a la opción de ofrecer al propietario de la vivienda la ventaja de un seguro multirriesgo de hogar, a la que se refiere el apartado j) del artículo 4, que entrará en vigor al día siguiente de la formalización del contrato de seguro multirriesgo de hogar, tras la tramitación de la licitación de dicho contrato por parte de la Comunidad de Madrid” (el subrayado es nuestro).

Como puede observarse, la entrada en vigor de la nueva medida de fomento introducida en la letra j) del artículo 4 de la Orden 1/2008 se hace depender de un acontecimiento de fecha incierta y que, además, no tiene carácter normativo, como es el momento en que se formalice el contrato de seguro multirriesgo entre la Comunidad de Madrid y quien resulte adjudicatario de la correspondiente licitación.

A este respecto, el artículo 2.1 del Código Civil dispone que “Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa”, en tanto que, en la Comunidad de Madrid, el artículo 40 de su EA reduce en su apartado 1 el plazo de entrada en vigor de las leyes autonómicas al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo disposición en contrario, mientras que su

apartado 2 no contempla una regla general para los reglamentos. Sin embargo, esta omisión se completa con lo dispuesto en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, según el cual *“Con la excepción indicada en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía, las disposiciones de carácter general entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», salvo que en ellas se disponga otra cosa”*.

En todo caso, la directriz 42^a.f) establece que *“La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata”*.

Por el contrario, en el caso que nos ocupa, ni se establece una fecha cierta, señalando el día mes y año de entrada en vigor, ni se establece en función de la publicación de la norma o de un plazo desde dicha publicación, sino que se hace depender de la tramitación de un procedimiento de contratación que concluirá a través de un acto administrativo, como es el documento de formalización del contrato, que ni siquiera ha de ser objeto de publicación obligatoria en dicho diario oficial, a tenor del artículo 154 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Como consecuencia de lo anterior, debe reformularse la disposición final analizada (por ejemplo, fijando una determinada fecha o un plazo cierto para su entrada en vigor, durante el cual pueda adjudicarse y formalizarse el contrato que permita la cobertura del seguro multirriesgo de hogar cuya introducción se pretende).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se sugiere, asimismo, valorar la introducción en el proyecto de una disposición transitoria que clarifique qué tipo de contratos se verían afectados por las nuevas medidas que se prevé implantar, esto es, si se verían afectados solo los nuevos contratos de arrendamiento que se suscriban tras la entrada en vigor de la norma o si también alcanzaría a los contratos en curso.

Se advierte, en este sentido, que la Orden 182/2021, de 21 de abril, que modificara previamente la Orden 1/2008, contenía una disposición transitoria única, rubricada “*Ámbito de aplicación*”, en la que se preveía: “*La presente Orden será de aplicación a los nuevos contratos que se formalicen tras la entrada en vigor de la misma*”.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSION

El proyecto de orden sometido a informe merece el parecer favorable de esta Abogacía General, una vez atendida la consideración esencial formulada y sin perjuicio de las observaciones efectuadas.

Madrid, a fecha de firma

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

Cristina Recarte Llorens

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS