



A.G.- 62/2020

S.G.C.- 179/2020

S.J.- 124/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, en relación con un **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se crean los “Premios de Calidad de la Vivienda, Comunidad de Madrid”**.

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con 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, 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 Decreto arriba referenciado.

A la citada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto remitido a la Oficina de Calidad Normativa.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, emitida por el Director General de Vivienda y Rehabilitación, de fecha 17 de julio de 2020, remitida a la Oficina de Calidad Normativa.
- Informe 43/2020 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia el 27 de julio de 2020,



conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 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.

- Proyecto de Decreto sometido a audiencia e información pública.
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo sometida a audiencia e información pública, emitida por el Director General de Vivienda y Rehabilitación el 7 de agosto de 2020.
- Resolución del Director General de Vivienda y Rehabilitación de fecha 7 de agosto de 2020, acordando la apertura del trámite de audiencia e información pública.
- Cumplimentación del trámite de audiencia por parte de la Consejería de Vivienda y Administración Local a las siguientes entidades:
 - .- Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid
 - .- Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM)
 - .- Escuela de Arquitectura de la Universidad de Alcalá de Henares.
- Escrito del Secretario General Técnico de la Consejería de Vivienda y Administración Local, de 11 de agosto de 2020, por el que se remite el Proyecto al Consejo para el Diálogo Social, en cumplimiento de la instrucción 11 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.
- Escritos de observaciones formuladas por las siguientes Consejerías:



.- Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 12 de agosto de 2020.

.- Consejería de Presidencia, de 21 de agosto de 2020.

.- Consejería de Hacienda y Función Pública, de 20 de agosto de 2020.

.- Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 17 de agosto de 2020.

.- Consejería de Sanidad, de 21 de agosto de 2020.

-Escritos en que no formulan observaciones las siguientes Consejerías:

.- Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de 21 de agosto de 2020.

.- Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 24 de agosto de 2020.

.- Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 11 de agosto de 2020.

.- Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 25 de agosto de 2020.

.- Consejería de Educación y Juventud, de 17 de agosto de 2020.

.- Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, de 13 de agosto de 2020.

.- Consejería de Cultura y Turismo, de 12 de agosto de 2020.

- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) de 17 de agosto de 2020, sobre impacto por razón de género, emitido en cumplimiento del artículo 11.1.c) del Decreto 279/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familias, Igualdad y Natalidad, en relación con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) sobre impacto en la familia,



infancia y adolescencia, dictado en cumplimiento del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, emitido el 17 de agosto de 2020 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), de conformidad con el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de fecha 20 de agosto de 2020.

- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de fecha 16 de septiembre de 2020, acompañado del certificado de su ratificación por la Comisión Permanente del mencionado Consejo, de fecha 22 de septiembre de 2020.

- Proyecto definitivo de Decreto sometido a informe del Servicio Jurídico.

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo emitida por el Director General de Vivienda y Rehabilitación, de fecha 2 de octubre de 2020.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, sobre el texto proyectado, de fecha 13 de octubre de 2020.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Objeto y estructura de la disposición proyectada.

El Proyecto normativo sometido a Informe tiene por objeto la creación de los Premios de Calidad de la Vivienda, Comunidad de Madrid, que servirán de estímulo para promocionar y fomentar la calidad residencial y las iniciativas que fomenten el desarrollo de viviendas dignas y la calidad de vida de los ciudadanos.

Consta de una parte expositiva y otra articulada, en la que se distinguen cinco artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1 describe el objeto del Decreto. El artículo 2 contempla el ámbito objetivo de los premios y sus destinatarios. El artículo 3 determina el carácter honorífico de los premios. El artículo 4 define las distintas modalidades de distinciones. En último término, el artículo 5 regula la convocatoria y concesión.

A continuación, la Disposición derogatoria única deroga el Decreto 127/1996, de 29 de agosto, por el que se crean los Premios de Calidad de la Arquitectura y de la Vivienda Comunidad de Madrid.

Por último, la Disposición final primera faculta al Consejero competente en materia de vivienda para dictar cuantas normas requiera la ejecución y desarrollo del Decreto, y la Disposición final segunda se refiere a su entrada en vigor.

SEGUNDA.- Marco normativo y competencial.

I.- El *ius honorandi* se presenta, en principio, como una facultad inherente a todo grupo social organizado y jurídicamente reconocido, puesto que el mérito honroso



de una persona y la honra que, en consecuencia, ha de tributársele se aprecian y establecen, respectivamente, por el mismo grupo social.

Puede así afirmarse, que toda entidad social legalmente reconocida puede conferir honores y distinciones en sus respectivos ámbitos o círculos de actuación tanto públicos como privados, siempre que la regulación que de los mismos establezca no contradiga otra de nivel superior ni induzca a confusión con los honores que a dicho nivel superior corresponde otorgar, principio éste que, junto con el de “nadie puede honrarse a sí mismo” -puesto que el honor debe ser siempre conferido desde un círculo atributivo superior- deben ser considerados centrales en la dinámica del Derecho Honorífico.

La creación de premios forma parte de la denominada “actividad administrativa de fomento”. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1997, dicha actividad se viene definiendo como *“la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen en alguna medida necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos”*. Con los premios se trata precisamente de estimular a los particulares para la realización de actividades que se estiman de utilidad pública y distinguir a aquellos que mejor se hayan empeñado en las mismas.

Asimismo, como también fue señalado en los Dictámenes de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 30 de octubre de 2012 y de 14 de enero de 2014, los premios se vienen clasificando tradicionalmente en premio-subvención (tiene un contenido económico relevante y está sujeto a la normativa de subvenciones), premio-honorífico (carece de contenido económico y persigue el enaltecimiento del interesado por haber realizado alguna conducta que redunde en beneficio de la comunidad) y premio-jurídico (además de un contenido honorífico o económico, otorga algún otro derecho o el establecimiento de una determinada relación jurídica).





El *ius honorandi* es, pues, una potestad que hay que entender inherente a la personalidad jurídico-pública de la Administración. Concretamente, en el ámbito autonómico, el *ius honorandi*, en su proyección *ad intra*, -es decir, en todo lo que se refiera a los honores, distinciones, precedencias y tratamientos de sus propias autoridades, órganos e instituciones-, resulta amparado por la competencia autonómica en materia de auto organización (art. 148. 1, regla 1ª de la Constitución Española), mientras que en su proyección *ad extra*, -es decir, cuando tales honores y distinciones se refieren a la ciudadanía-, hay que distinguir si los honores versan o no sobre actividades ligadas a sectores en los que la Comunidad ostenta competencias específicas.

Si se trata de honores y distinciones sectoriales, es decir, ligados a méritos contraídos en el seno de sectores sociales en los que la Comunidad Autónoma ostente competencias específicas, son los títulos competenciales concretos que amparen la acción autonómica en esas materias, los que ampararán también la acción honorífica respectiva, por la sencilla razón de que, si estatutariamente se habilita a la Comunidad Autónoma en una materia, hay que entender que esa habilitación no sólo se refiere a las actuaciones clásicas de policía y servicio público, sino también a la de fomento, la cual se realiza mediante la forma prototípica de las subvenciones, pero también mediante la concesión de honores y distinciones.

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que la competencia para crear distinciones viene indefectiblemente ligada a la competencia sobre la materia a que dichas distinciones se refieren.

II.- 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, tiene competencia exclusiva en materia de “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.





Esta exclusividad competencial, como ha declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen de 26 de febrero de 2014, ha sido reafirmada expresamente por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, donde se afirma que *“la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía faculta a éstas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia”*, lo cual no significa, empero, que se trate de una competencia ilimitada, por cuanto ha de respetar la legislación básica estatal en materias que puedan incidir en ésta, así como las condiciones básicas fijadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.1º CE.

Con base en lo anterior, la Administración madrileña promulgó, entre otras normas, la Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación, tendente a hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna promulgado por el artículo 47 CE.

A la vista de lo expuesto, cabe concluir, por tanto, la suficiencia de la competencia autonómica madrileña por razón de la materia.

TERCERA.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

Examinado el texto remitido a esta Abogacía General, es claro que la norma proyectada tiene vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).



En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) 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”.

Tal y como se exponía en el Dictamen de esta Abogacía General de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado español afirmaba ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la *“desenvolver la ley preexistente”*. Por consiguiente, tanto el “desarrollo”, como el “complemento”, como la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando. En concreto, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *“El Reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos: el Reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”*. La misma doctrina se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002 y en la Sentencia de 24 de julio de 2003.



Hechas estas precisiones conceptuales, se puede afirmar que el Decreto proyectado no complementa ni desarrolla Ley alguna, puesto que, si bien en la parte expositiva se menciona la Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación, lo cierto es que no vincula la concesión del premio con la consecución de ningún objetivo ni prescripción de la mencionada Ley.

En base a lo anterior, procedería su clasificación como reglamento independiente. En este sentido ya se ha pronunciado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 10 de abril de 2013, relativo a un Proyecto de Decreto por el que se crean los premios “Madrid Accesible de la Comunidad de Madrid”. Criterio refrendado, entre otros, en posteriores Dictámenes de 27 de noviembre de 2014 y de 17 de febrero de 2017, todos ellos referidos a proyectos normativos relativos a la creación de premios.

Determinado lo anterior, y como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

En el caso de la Comunidad de Madrid, dicha competencia originaria corresponde al Consejo de Gobierno, tal como resulta del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.



En suma, el Consejo de Gobierno, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene la posibilidad de introducir aquellas previsiones normativas que, sin estar expresamente recogidas en la Ley, sean necesarias para la mejor aplicación de ésta, explicitando y aclarando sus mandatos, con el único límite de no contradecir normas de rango legal.

En este sentido, el Dictamen de esta Abogacía General de 26 de abril de 2012 afirmaba lo siguiente:

“La titularidad de Derecho común de la potestad reglamentaria corresponde a los entes políticos primarios o territoriales y, dentro de ellos, en el nivel estatal, al Gobierno. En este sentido, el artículo 97 de la Constitución dispone que *“el Gobierno...ejerce... la potestad reglamentaria”*, extremo que aparece confirmado en el artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor *“el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de acuerdo con la Constitución y las leyes”*. La atribución de esta potestad se hace, pues, justamente a favor del Gobierno como órgano colegiado, no de ninguno de sus miembros en particular.

En el nivel regional, al Gobierno, Consejo de gobierno u órgano equivalente de cada una de las Comunidades Autónomas. El texto constitucional se limita a admitir abstractamente la atribución de dicha potestad: no sólo al asignarles autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137), sino al aludir expresamente al control, por la jurisdicción contencioso-administrativa, de la Administración de dichas Comunidades y de *“sus normas reglamentarias”* [art.153.c)]. Han sido los Estatutos de Autonomía (en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas; en las cuatro restantes, a través de las respectivas Leyes de Gobierno y Administración) las normas que han efectuado la atribución, global y en concreto, de la potestad reglamentaria.

En el nivel local, al Pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales (...). ”.

Cabe afirmar, por tanto, la suficiencia de competencia del Consejo de Gobierno para promulgar la norma proyectada.



Asimismo, se respeta lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, según el cual *“adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno.”*

CUARTA.- Tramitación.

En lo que atañe a la tramitación del Proyecto hasta el momento, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Ley 50/1997, en lo sucesivo) -en la redacción introducida por la Disposición final tercera, apartado Doce, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-, normativa que resulta de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid a tenor del artículo 33 del Estatuto de Autonomía y de la Disposición final segunda de la Ley 1/1983, así como en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en adelante).

Asimismo, cabe recordar que la Ley 50/1997 ha sido desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, (en adelante, Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre); las disposiciones de este Real Decreto deberán ser tenidas en cuenta en el análisis del expediente.

Del mismo modo, habrá que estar a lo previsto en el 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, así como al 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 (en lo sucesivo, Decreto 210/2003, de 16 de octubre).



El examen de la documentación remitida permitirá comprobar el cumplimiento de los trámites preceptivos para la aprobación del Decreto proyectado.

En efecto, constan en el expediente distintas Memorias del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en adelante), elaboradas por el Centro Directivo promotor del Proyecto, cuya estructura –abreviada– se acomoda a lo exigido por el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. Puede considerarse, por tanto, que en este procedimiento la Memoria *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva”* (Dictámenes 204/2019, de 23 de mayo y 292/2020, de 14 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros).

Se han recabado los preceptivos informes de las Direcciones Generales de Infancia, Familias y Natalidad, y de Igualdad, a fin de que se pronunciaran sobre el impacto del Proyecto en materia de género, sobre la infancia, la adolescencia y la familia, y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Se ha distribuido el texto del Proyecto entre las distintas Consejerías, en cumplimiento de lo ordenado por el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, habiendo presentado informe las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías. En concreto, han formulado observaciones la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, la Consejería de Presidencia, la Consejería de Hacienda y Función Pública, la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, y la Consejería de Sanidad.

Se ha cumplido también el trámite preceptivo del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local (art. 35.3 Decreto 210/2003, de 16 de octubre y artículo 26.5 de la Ley 50/1997).



Asimismo, consta acreditada la cumplimentación del trámite de audiencia e información pública, impuesto por los artículos 26.6 de la Ley 50/1997 y 133 de la Ley 39/2015, permaneciendo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el preceptivo plazo de 15 días hábiles.

Se justifica, igualmente, en el expediente, las razones por las que el Proyecto no se ha sometido al trámite de la consulta pública exigido por los artículos 26.2 de la Ley 50/1997, 133.4 de la Ley 39/2015 y la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo” (el resaltado es nuestro).

Por otro lado, con arreglo al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, debe emitirse informe por el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid. A este respecto, consta en el expediente Informe favorable de su Comisión de Legislación de fecha 16 de septiembre de 2020, así como certificado del Secretario de su Comisión Permanente de fecha 22 de septiembre de 2020, haciendo constar la ratificación de dicho Informe,



en consonancia con lo dispuesto por los artículos 4 y 14 del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, se ha emitido Informe de coordinación y calidad normativa por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, 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.

En consecuencia, no cabe oponer reparo alguno a la tramitación de este Proyecto hasta el momento de la emisión de este Dictamen.

No obstante, lo anterior, es preciso reparar sobre una circunstancia relativa a la tramitación de este Decreto, puesta de manifiesto en el expediente.

En la MAIN se hace constar que el Decreto proyectado no tiene impacto económico ni presupuestario, ni supone gasto alguno para la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid ni para ninguna otra Administración Pública, razón por la que no se considera preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos.

Sin embargo, el escrito de observaciones presentado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública hace notar que *“se indica que la norma no tiene repercusión presupuestaria, si bien se prevé (i) la concesión de una placa o diploma honorífico a los galardonados en cada categoría y una placa conmemorativa, (ii) la celebración de un acto institucional para la entrega de los premios y, (iii) la convocatoria anual de los premios.*





De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, en vigor en virtud del Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno: “deberá remitirse para informe preceptivo de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, todo proyecto de ley, disposición administrativa, acuerdo o convenio, cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previstos en la presente ley, o que puedan comprometer fondos de ejercicios futuros”.

A su vez, el Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de fecha 20 de agosto de 2020, informa favorablemente el Proyecto presentado *“siempre que no suponga incremento de gasto tal y como se explicita en la documentación aportada”.*

Expuesto lo anterior, en respuesta a la observación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, la MAIN, en su versión definitiva de 2 de octubre de 2020, señala que *“no se atiende la observación relativa a la necesidad de informe presupuestario, ya que ha sido corroborada la ausencia de impacto presupuestario por la propia Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia mediante informe emitido el 27 de julio de 2020”.*

En efecto, el Informe de la Oficina de Calidad Normativa indica que *“al no contemplar el decreto propuesto un incremento del gasto, no tiene carácter preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos”.* Ahora bien, conforme al artículo 2.1 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, dicha Oficina *“será el órgano encargado de emitir el informe en el que se analizarán los aspectos previstos en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre”*, el cual, a su vez, se refiere a:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que



vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
- e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.
- f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno”.

Así las cosas, a la vista de los ámbitos competenciales en que actúan, la Consejería de Hacienda y Función Pública, por un lado, y la Oficina de Calidad Normativa por otro, no parece razonable que el fundamento para no solicitar Informe a la Dirección General de Presupuestos sea que la ausencia de gasto ha sido corroborada por la Oficina de Calidad Normativa, cuyo marco de actuación no comprende la verificación de la ausencia de gasto.

Por lo tanto, en la MAIN definitiva deberá aclararse esta cuestión, razonando si la aprobación y aplicación del Proyecto *“pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previstos en la presente ley”*.

QUINTA.- Contenido dispositivo.

Procede a continuación analizar el Proyecto de Decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 - en adelante, Directrices-.



- En términos generales, el preámbulo de una norma, conforme a la Directriz 12 *“cumplirá 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 del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*.

Ciertamente, el Preámbulo del Proyecto no contradice la Directriz expuesta. Sin embargo, conforme a la Directriz 13, *“en los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales”*.

En la Exposición de Motivos se afirma que *“el proyecto se ha sometido a informe de la Oficina de Calidad Normativa, de las secretarías generales técnicas, de la Abogacía. Asimismo se ha facilitado la participación ciudadana mediante el correspondiente trámite de audiencia e información pública”*.

Si bien la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 368/2020, de 8 de septiembre, señala que *“no es preciso hacer referencia en la parte expositiva a todos los trámites efectuados, debiendo destacarse únicamente los aspectos más relevantes de su tramitación”*, no parece que la brevedad de este párrafo alcance el umbral mínimo de justificación de la tramitación exigido por la mencionada Directriz; a ello cabe añadir que la denominación correcta de la unidad que suscribe este Dictamen es la de Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley



39/2015, justificándose suficientemente la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, tal y como exige el citado precepto legal.

Por último, observamos la conveniencia de revisar la redacción de los párrafos séptimo, undécimo y decimotercero, a fin de suprimir expresiones tales como “*norma propuesta*”, o la alusión al “*proyecto*”, al ser expresiones más propias de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que de la norma que se aprueba.

- El **artículo 1** describe el objeto del proyecto: la creación de los Premios de Calidad de la Vivienda, Comunidad de Madrid, que persiguen estimular la calidad residencial.

- El **artículo 2** define, en su primer apartado, el ámbito objetivo de los premios, señalando:

“1. Se contemplan todos los trabajos relacionados con obras concluidas en el periodo que se indique en las bases de convocatoria, que se hayan realizado en el ámbito geográfico de la Comunidad de Madrid, que sean fruto de trabajo y labores dignas de destacar, por su significación y valoración en la ejecución para los fines pretendidos, por la expresión de competencia y pericia profesional o por su alto contenido en los aspectos de la creatividad innovadora aplicada al fomento de la calidad residencial”.

Ciertamente, la dicción de este apartado resulta algo imprecisa, siendo deseable una descripción algo más detallada de aquello que será objeto de valoración.

Los siguientes apartados se refieren a los destinatarios de los premios, que se dividen en dos grupos:

.- Por un lado, los premios irían dirigidos a “*profesionales, empresas, organizaciones, fundaciones, administración pública, entidades públicas, entidades sin ánimo de lucro y todos los agentes que, en general, participan en el proceso edificatorio a lo largo de toda su vida útil y que hayan cooperado, mediante su intervención, a la incorporación de las cualidades específicas a que se refiere cada*



premio de las iniciativas realizadas en la Comunidad de Madrid". Al dejar abierta la posibilidad de premiar a *"todos los agentes"*, se permite honrar a todo tipo de persona, entidad u organización. En todo caso, las administraciones públicas deben ser citadas en plural.

A continuación, se permite premiar a *"profesionales o empresas que hayan realizado trabajos de investigación o cualquier medio de comunicación que haya participado en la difusión o divulgación del conocimiento en materia de vivienda de la región"*.

De la lectura conjunta del artículo 2, se deduce que los premios se configuran con un carácter amplio, para cualquier tipo de actuación relacionada con la calidad de la vivienda incluso de un modo indirecto, lo que se advierte a los efectos oportunos.

- El **artículo 3** determina el carácter honorífico y no económico del premio, señalando su apartado 2 que *"a los premiados se les hará entrega de una placa o diploma honorífico en un acto oficial. Asimismo, las iniciativas premiadas serán distinguidas con la colocación de una placa conmemorativa en la que se destaque la aportación de los agentes que intervienen, así como la denominación del tipo de premio concedido"*.

Se infiere de ello, que la placa o diploma se entregará al premiado, mientras que la placa conmemorativa se colocará en la obra concluida.

- El **artículo 4** define las modalidades de distinción; se aconseja concretar, en la medida de lo posible, aquellos elementos o criterios objeto de valoración en cada una de las modalidades.

- Finalmente, el **artículo 5** se refiere a la convocatoria y concesión, en los siguientes términos:



- “1. Los premios serán convocados anualmente, durante el primer semestre, mediante concurso público por la consejería competente en materia de Vivienda de acuerdo con las bases previamente elaboradas y aprobadas por dicha consejería.
2. Se concederán mediante un jurado constituido al efecto cuya composición y funcionamiento como órgano colegiado serán establecidos en las bases, teniendo en cuenta que deberá contar con representación de la consejería competente en materia de vivienda, de las escuelas de arquitectura de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid y del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, así como un arquitecto de reconocido prestigio elegido por los propios concursantes. La condición de miembro del jurado y la asistencia a sus reuniones no dará derecho a percibir ningún tipo de retribución, remuneración o indemnización.
3. Mediante informe motivado emitido en el plazo previsto en la convocatoria, el Jurado propondrá un candidato o candidata para las distintas categorías.
4. Podrán declararse desiertos en alguna de las mencionadas categorías, si alguna de las candidaturas no alcanzase la puntuación mínima establecida en las bases de la convocatoria.
5. Se podrá conceder a un participante, en la misma convocatoria, premios en diferentes modalidades y también conceder premios ex aequo, de acuerdo con las bases de la convocatoria.
6. La consejería competente en materia de vivienda podrá suscribir, conforme a los criterios establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los convenios oportunos para el mejor reconocimiento, distinción, organización y difusión de los premios. Dichos convenios no podrán suponer coste económico para la Comunidad de Madrid”.

El hecho de que el segundo apartado indique que los premios se concederán “*mediante un jurado*”, y que el apartado 3 señale que el jurado “*propone a un candidato*”, parece dar a entender que el jurado no concede el premio, sino que eleva su propuesta para su concesión por un órgano ulterior. Por elementales razones de claridad y seguridad jurídica, resultará necesario clarificar este extremo.

En cuanto al régimen jurídico del jurado, la MAIN afirma haber incluido este extremo en el Proyecto; sin embargo, de la lectura del artículo 5.2 se desprende que su régimen de funcionamiento queda diferido a las bases. Sería recomendable establecer dicho régimen en este momento, a fin de asegurar una actuación uniforme





en todas las convocatorias. Del mismo modo, parece dejarse abierta la composición del jurado, estableciendo en este artículo una composición mínima, lo cual podría, igualmente, comprometer la uniformidad de actuación en los sucesivos premios.

Por otro lado, sería conveniente fijar el procedimiento de elección del arquitecto de reconocido prestigio por parte de los propios concursantes.

El artículo 5.3 señala que el jurado *“propondrá un candidato o candidata”*. Sin perjuicio de lo ya señalado sobre la propuesta de ganador, y por lo que respecta a la utilización conjunta en dicho artículo del masculino y femenino (*“candidato o candidata”*), nos remitimos a lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 399/18, de 13 de septiembre:

“la utilización del masculino como genérico no contradice el texto legal ya que su utilización resulta de todo punto correcta según los criterios establecidos por la Real Academia Española (RAE) y que deben seguirse en la redacción de los textos legales (Directriz 102). La RAE sostiene que ese tipo de desdoblamientos (masculino y femenino) son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico, se fundan en razones extralingüísticas y van contra el principio de economía del lenguaje, siendo adecuado el uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos; la mención explícita del femenino solo se justifica cuando la oposición de sexos es relevante en el contexto, lo que no ocurre en el Proyecto que nos ocupa”.

El apartado 4 adolece de una errata, debiendo decir *“los premios podrán declararse desiertos en alguna de las mencionadas categorías...”*.

Finalmente, el apartado 6 de este artículo 5 no regula una materia relacionada con la convocatoria y concesión, por lo que, atendiendo a la Directriz 26, se recomienda valorar su inclusión en un precepto independiente.



- La **Disposición derogatoria única** se refiere a la derogación expresa del Decreto 127/1996, que regulaba los Premios de Calidad de la Arquitectura y de la Vivienda de la Comunidad de Madrid.

- La **Disposición final primera** faculta al Consejero competente en materia de vivienda para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo del decreto, así como para elaborar y aprobar las bases que han de regir la concesión de los premios.

En cuanto a la posibilidad de que dicha habilitación provenga de una norma de rango reglamentario y no legal, el Informe de 21 de mayo de 2012 de esta Abogacía indica lo siguiente:

“El segundo supuesto a considerar se produce cuando la atribución se efectúa mediante normas reglamentarias (por supuesto, del Gobierno; un Ministro o Consejero, por ejemplo, no puede habilitarse a sí mismo mediante un reglamento propio para dictar otro diverso, por razón del principio, ya citado, de que ninguna potestad puede constituir otra de rango superior o igual a ella misma). Esta posibilidad debe ser admitida sólo excepcionalmente: la voluntad del legislador de que sea el Gobierno quien desarrolle la ley no puede verse burlada mediante un cumplimiento meramente formal de la remisión, estableciendo una segunda de carácter global en favor de un Ministro o autoridad distinta. Ello no obsta, sin embargo, para que quepa la posibilidad de que el reglamento del Gobierno remita a normas inferiores la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar” (el subrayado es nuestro).

Las limitaciones que acabamos de indicar sobre las habilitaciones reglamentarias de segundo grado habrán de tenerse en consideración en la interpretación y futura aplicación de la **Disposición final primera** del Proyecto, de modo que, aunque contenga una habilitación general de desarrollo a favor del Consejero, esta no puede afectar a aspectos que no sean meramente secundarios o accesorios, en coherencia con lo señalado.





- En último término, la **Disposición final segunda** se refiere a la entrada en vigor de la norma conforme a lo prescrito por la Directriz 43.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSION

El Proyecto de Decreto sometido a Informe merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el presente Dictamen.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe en la Consejería
de Vivienda y Administración Local**

Cristina Recarte LLorens

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**

