



A.G.- 29/2020

S.G.C.- 68/2021

S.J.- 39/2021

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 Orden del Consejero de Vivienda y Administración Local, mediante la que se modifica la Orden 1/2008, de 15 de enero, por la que se establecen las medidas de fomento al alquiler en la 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 Orden arriba referenciado.

A la citada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Resolución del Director General de Vivienda y Rehabilitación por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública, de fecha 24 de diciembre de 2020.
- Memoria resumen para la consulta pública, fechada el 24 de diciembre de 2020.
- Proyecto de Orden sometido a audiencia e información pública.





- Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo sometida a audiencia e información pública, emitida por el Director General de Vivienda y Rehabilitación el 24 de febrero de 2021.

- Resolución del Director General de Vivienda y Rehabilitación de fecha 24 25 de febrero de 2021, por la que se acuerda 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:

- .- Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA)
- .- Asociación de Propietarios de Vivienda en Alquiler (ASVAL)
- .- Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid (CJCM).

- Escrito de alegaciones presentado por el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid el 17 de marzo de 2021.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública de fecha 18 de marzo de 2021.

- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) sobre impacto por razón de género, emitido el 1 de marzo de 2021 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, 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 impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, emitido el 1 de marzo de 2021 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), de conformidad con





Comunidad
de Madrid

ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA

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 Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) sobre impacto en la familia, infancia y adolescencia, dictado el 4 de marzo de 2021 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 la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de fecha 9 de marzo de 2021, así como certificado del Secretario de su Comisión Permanente de 10 de marzo de 2021, haciendo constar la ratificación de dicho Informe.

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

- Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo sometida a informe del Servicio Jurídico, de fecha 30 de marzo de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, sobre el texto proyectado, de fecha 30 de marzo de 2021.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Objeto, estructura y naturaleza de la disposición proyectada.

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



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **0981800544180558245241**



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, una Disposición Transitoria y una Disposición Final.

El artículo único tiene por objeto modificar la Orden 1/2008, a fin de permitir que los arrendadores que celebren contrato de alquiler con menores de 35 años, se beneficien durante dos años, en lugar de uno –como se establece en la actualidad-, del seguro de impago del alquiler, así como de la asistencia jurídica, a través del programa de intermediación Plan Alquiler.

Examinado el texto remitido a esta Abogacía General, resulta claro que la normación 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)

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; en este sentido, la referida STC 152/1988 también precisa que las competencias estatales sobre las bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1ª, 11ª y 13ª CE) limitan la citada competencia autonómica.

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 aquélla 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 subrayado es nuestro).

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, 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) 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.





El artículo único del Proyecto tiene por objeto la modificación de la Orden 1/2008, a fin de ampliar a dos años el periodo de contratación de dicho seguro cuando el arrendatario sea menor de 35 años, favoreciendo así el acceso de los jóvenes a una vivienda de alquiler.

Por lo tanto, cabe concluir la suficiencia de rango de la Orden proyectada, así como el respeto al principio general de que las normas sólo pueden modificarse por otras posteriores de igual o superior rango, según resulta del artículo 2.2 del Código Civil y de la propia Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2005).

TERCERA.- 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, 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.

En este punto, interesa destacar que, con fecha 25 de marzo de 2021, se ha publicado en el BOCM el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, su





Disposición Transitoria única establece que *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*. Por lo tanto, sus disposiciones no resultan de aplicación a la tramitación del proyecto que venimos analizando.

Sentado lo anterior, el examen de la documentación remitida permitirá comprobar el cumplimiento de los trámites preceptivos para la aprobación de la Orden proyectada.

En efecto, consta en el expediente la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada 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.

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 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 acredita, igualmente, en el expediente, que el Proyecto 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 concurren 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”.

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 9 de marzo de 2021, así como certificado del Secretario de su Comisión Permanente del 10 de marzo siguiente, 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.

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



CUARTA.- Contenido dispositivo.

Procede a continuación analizar el Proyecto de Orden, 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 de Técnica Normativa -.

El **título** se identifica como “Proyecto de Orden”, de conformidad con la Directriz 6. Asimismo, se detalla la disposición modificada, tal y como se prescribe por la Directriz 53.

De acuerdo con lo señalado en la precitada Directriz 53, debería emplearse la expresión “por la que se modifica”, en lugar de “mediante la que se modifica”.

El **Preámbulo** o parte expositiva responde, en líneas generales, a las Directrices de Técnica Normativa (apartado 12) pues cumple la función de describir su contenido, indicando sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Por otro lado, debe señalarse que no es adecuado usar en la parte expositiva - párrafo decimotercero- el término “Proyecto”, propio de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, debiéndose sustituir por el término “Orden”, o por la expresión “disposición normativa” u otra equivalente.

En último término, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a*



la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedaría suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.

Analizaremos, seguidamente, la **parte dispositiva** de la norma.

I.- Como indicamos con anterioridad, el **artículo único** introduce en el artículo 4 de la Orden 1/2008, la ampliación a dos 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, cuando el arrendatario sea menor de 35 años.

Ninguna objeción jurídica procede realizar al respecto, siendo una medida que persigue favorecer el acceso de los jóvenes a una vivienda de alquiler.

II.- Desde una perspectiva estrictamente formal, por otro lado, procede poner de manifiesto una serie de consideraciones.

Se aconseja revisar la Disposición Transitoria única, indicando que se aplicará a los contratos que se formalizasen “tras” la entrada en vigor de la misma.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en la Directriz 29, el título de los artículos ha de acabar con un punto final. Así pues, se ha de revisar el título del artículo único en tal sentido.





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, sin perjuicio de las recomendaciones 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**

