

A.G.- 41/2026

S.G.C.- 62/2026

S.J.- 98/2026

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, sobre el programa Mi Primera Vivienda”**.

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, así como en el artículo 12.2 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, 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:

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) del proyecto en una versión inicial, suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 4 de marzo de 2026.
- Proyecto de orden inicial.



- Informe de impacto por razón de género, elaborado el 12 de marzo de 2026 por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 30 de marzo de 2026 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe 16/2026 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 20 de marzo de 2026, 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 el artículo 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.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 13 de marzo de 2026.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 19 de marzo de 2026.
- Proyecto de orden, tras la emisión de los informes citados, junto con la correspondiente MAIN, suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 17 de abril de 2026.
- Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación, de fecha 17 de abril de 2026, acordando la apertura del trámite de audiencia e información públicas.



- Escritos de alegaciones presentados durante el trámite de audiencia e información públicas por las siguientes entidades y ciudadanos:

.- Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA), sin fecha ni firma.

.- Confederación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de España (CONCOVI), de 12 de mayo de 2026.

.- Eurocaja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito, de 5 de mayo de 2026.

.- Comisiones Obreras de Madrid, mediante escrito fechado el 8 de mayo de 2026, sin firma.

.- D. Pablo Pellus Baldo, el 22 de abril de 2026.

.- Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid, el 14 de mayo de 2026.

.- Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid (COAPIM), el 24 de abril de 2026.

- Proyecto de orden sometido a informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, junto con la correspondiente MAIN, en su versión definitiva, suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 25 de mayo de 2026.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, sobre el texto proyectado, de fecha 3 de junio de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS



PRIMERA.- OBJETO Y FINALIDAD DEL PROYECTO DE ORDEN.

El proyecto normativo sometido a consulta tiene por objeto, tal y como se desprende de su artículo 1, regular el programa «Mi Primera Vivienda», consistente en *“prestar apoyo a las personas y familias definidas en el artículo 2, que siendo solventes y teniendo recursos, no disponen sin embargo del ahorro previo necesario para la adquisición de su primera vivienda, de tal forma que la financiación pueda ser superior al 80 por 100 y hasta el 100 por 100 del del inmueble, siendo este el menor de los siguientes: valor de tasación o precio de compraventa de la vivienda”*. Asimismo, el proyecto regula la colaboración con las entidades financieras que soliciten adherirse al programa.

Conviene significar que el programa no es novedoso, pues actualmente se encuentra regulado en la Orden 2350/2022, de 27 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se regula el programa Mi Primera Vivienda (en adelante, Orden 2350/2022), llamada a ser derogada por la disposición proyectada. Sin embargo, el proyecto de orden sometido a informe amplía sensiblemente el ámbito de aplicación del programa, amén de introducir otras modificaciones en su regulación.

Así, según se explica en el apartado 2.1 de la MAIN, *“Este proyecto normativo tiene la finalidad de seguir ahondando en la flexibilización de la implementación del programa Mi Primera Vivienda, adaptando sus requisitos y procedimientos de ejecución a la realidad social y económica actual de la Comunidad de Madrid y, en atención a las nuevas medidas del Plan de Choque 2026/2027 para la Vivienda de la Comunidad de Madrid, para que puedan acceder al programa el mayor número de madrileños posible”*.

Como consecuencia de ello, se destacan en el apartado 2.2 de la MAIN, como objetivos perseguidos por la nueva regulación proyectada, los siguientes:



“Ampliar el número de potenciales beneficiarios del programa, ampliando los destinatarios del programa a personas hasta los cincuenta años de edad y a familias con hijos menores de edad a su cargo, en estos casos sin límite de edad.

Incrementar hasta 425.000,00 € el precio de adquisición de la vivienda.

Ampliar el número de entidades financieras que puedan adherirse al programa, suprimiendo el requisito de disponer de sucursales en todos los municipios de la Comunidad de Madrid con población superior a 200.000 habitantes, abriendo la posibilidad de que actúen a través de entidades colaboradoras para alcanzar las cinco sucursales de que han de disponer en el territorio de la Comunidad de Madrid.

Facilitar la operatividad en la constitución, funcionamiento y duración del depósito de fondos asignados al programa, y la ejecución de la totalidad de dichos fondos en cada ejercicio presupuestario”.

Consta, al efecto, de una parte expositiva y otra dispositiva, en la que se distinguen diecisiete artículos estructurados en dos capítulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

SEGUNDA.- ÁMBITO COMPETENCIAL.

Tal y como recuerda el Tribunal Constitucional en su sentencia 79/2024, de 21 de mayo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, *“Según doctrina constitucional consolidada (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), la vivienda “puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda (‘económica’ y ‘social’, STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)” [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 a)]”.*



Sin perjuicio de ello, no puede desconocerse que el artículo 148.1.3 de la Constitución permite que las comunidades autónomas puedan asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, al amparo de esta habilitación, todas las comunidades autónomas han asumido efectivamente competencias exclusivas en tales materias, incluyendo la Comunidad de Madrid, 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.

Pues bien, a propósito de esta competencia, interesa traer a colación la doctrina sentada en la STC 152/1988, de 20 de julio, a cuyo tenor *“Esta competencia 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”*.

No obstante, entre tales medidas no solo se cuentan las referentes a la vivienda protegida, sino que también pueden existir otras actuaciones tendentes a favorecer la promoción o adquisición de vivienda libre, toda vez que el título competencial es más amplio que aquella y comprende la *“vivienda”* en general. Buena muestra de ello es que, tras la promulgación, por parte de la Comunidad de Madrid, de la Orden 2350/2022, otras comunidades autónomas han aprobado programas de ayuda semejantes, sin que su competencia haya sido cuestionada, pudiendo citarse, a título de ejemplo, el Decreto del País Vasco 144/2025, de 8 de julio de 2025, por el que se regula el programa de avales destinado a personas jóvenes y menores de 40 años para la adquisición de su primera vivienda, o el Decreto-ley de Andalucía 4/2023, de 16 de mayo, por el que se modifican el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, y la Orden de 30 de abril de 2018, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan actos de ejecución del Decreto-ley 1/2018, de 27 de marzo, de medidas para la gestión de los instrumentos financieros del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 y otras de carácter financiero, y se aprueban las bases



reguladoras para la concesión de garantías por la Junta de Andalucía a personas físicas mayores de edad hasta 35 años incluidos con objeto de financiar la adquisición de su primera vivienda habitual, y por las que se efectúa convocatoria para que las entidades financieras que pretendan adherirse al programa como entidades colaboradoras, puedan presentar solicitud para la suscripción del convenio de colaboración.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 6 del 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, crea la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, atribuyéndole el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda, en tanto que el artículo 1 del 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, dispone que *“El titular de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras tiene atribuidas las competencias establecidas en el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y restantes disposiciones en vigor, correspondiéndole como órgano superior de la Administración de la Comunidad de Madrid el desarrollo, coordinación y control de ejecución de las políticas públicas del Gobierno en materia de vivienda, rehabilitación, accesibilidad universal y supresión de barreras arquitectónicas, calidad de la edificación, patrimonio arquitectónico, transportes, movilidad, carreteras, ferrocarriles, instalaciones aeronáuticas y otras infraestructuras de transporte”*.

Por lo demás, la orden proyectada vendría a sustituir -según se anticipó en la consideración jurídica primera- la Orden 2350/2022, por lo que tendría el mismo rango que la disposición general cuya derogación pretende.

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

TERCERA.- 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”*.

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 no se ha practicado, justificando la MAIN tal omisión en que *“no es preciso someter el proyecto de orden al trámite de consulta pública, ya que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios”*. Se recomienda justificar de forma más extensa la omisión de este trámite, toda vez que la finalidad específica del programa es incentivar el acceso al mercado de la vivienda facilitando la concesión de hipotecas por parte de las entidades bancarias adheridas, lo que parece sugerir cierto impacto en la actividad económica.

Por otro lado, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende de la Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación, de fecha 17 de abril de 2026, permaneciendo, como se significa en la MAIN, el proyecto publicado en el Portal de Transparencia en el periodo comprendido entre el 21 de abril al 12 de mayo de 2026, ambos inclusive.



II.- El artículo 3.1 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno.

En el caso concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), no recoge la disposición actualmente proyectada entre las iniciativas legislativas en materias de competencia de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras y ello es así porque, como afirma la MAIN *“teniendo la disposición normativa rango de Orden, que se aprobará por el titular de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, no resulta necesaria su inclusión en el correspondiente Plan Anual Normativo”*.

III.- Por otro lado, constan en el expediente tres versiones de la MAIN, elaboradas por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación, cuya versión se define como ejecutiva.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”* (Dictamen 8/2021, de 12 de enero). En los más recientes dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre; y 16/2024, de 18 de enero y 734/2024, de 21 de noviembre, entre otros, se incide en esta idea precisando que la MAIN *“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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*.

IV.- 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 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, 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 la Mujer 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, y de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

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 3 de junio de 2026 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

CUARTA.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

El proyecto de orden consta de una parte expositiva y otra dispositiva, en la que se distinguen diecisiete artículos estructurados en dos capítulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

Todos ellos han sido examinados, tanto desde una perspectiva sustantiva, conforme a la normativa expuesta, como desde la óptica de la técnica normativa, teniendo en cuenta, en este punto, las novedosas Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de febrero de 2026 (en adelante, las directrices), que, como se indica en el mismo, *“adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa”*, además de permitir, entre otros fines, *“homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido”*.

La **parte expositiva** responde, en líneas generales, a la directriz 14, pues cumple la función de describir su contenido, destacando las novedades incorporadas por la norma. Asimismo, se ha dividido en apartados, posibilidad permitida por la directriz 15. Sin embargo, algunos apartados esta parte expositiva resulta confusa en su redacción, por cuanto reproduce en cierta medida la de la Orden 2350/2022, que ahora se deroga, y que nació con la vocación de facilitar el acceso a la primera vivienda de personas jóvenes. Así, por ejemplo, se indica que *“el gobierno regional*



ha desarrollado diferentes medidas para garantizar un acceso a la vivienda digna y asequible, con atención especial a los jóvenes de la Comunidad de Madrid”, que “se ofrecen deducciones fiscales para las personas arrendatarias de viviendas que no superen los treinta y cinco años y para aquellas personas que acceden a la adquisición de una vivienda, menores de treinta años”, o que “este programa surge de las dificultades de acceso a la vivienda en compra por parte de aquellas personas jóvenes que no superen los treinta y cinco años de edad... ”.

Dado que ahora se proyecta fomentar el acceso a la vivienda por parte de personas de hasta 50 años, se recomienda revisar la redacción de la parte expositiva, aconsejándose revisar las justificaciones y aclararlas. Del mismo modo, se sugiere revisar el uso de los tiempos verbales, pues se indica que *“con este programa Mi Primera Vivienda se pretende dar respuesta a esta situación posibilitando el acceso a la vivienda en propiedad, inicialmente a los menores de treinta y cinco años”, señalando, a continuación, que “no obstante, se estimó necesario modificar los requisitos de acceso... ”.*

En particular, en el párrafo tercero del apartado I, tercera línea, debe sustituirse la coma existente tras *“vivienda”* por un punto, ya que, en caso contrario, la redacción resulta incorrecta. Asimismo, debe evitarse la redundancia al afirmar que *“Por la dificultad de acceso a la misma, un número elevado de los mismos (...)”*.

En el cuarto párrafo, no parece propio de un texto normativo el desdoblamiento que se hace entre *“maternidad/paternidad”*, separándolos con una barra. Asimismo, se observa una contradicción entre el porcentaje del 39% de mujeres consignado en dicho párrafo y el 38% a que alude el párrafo quinto. Este último párrafo, en tanto que reiterativo con el anterior, podría suprimirse en su integridad.

En los párrafos décimo, undécimo y decimotercero, como advertimos anteriormente, deberían modificarse los tiempos verbales, empleando el pasado en todos ellos.



Dentro del apartado II de esta parte expositiva, en el segundo párrafo, la alusión a “convenios” deberá hacerse en minúsculas, al no tratarse de un nombre propio. Asimismo, en la primera línea de su segundo párrafo, donde dice “*estas entidades*” debería decir “*las entidades financieras*”, al no existir una referencia previa a las mismas.

En el apartado III, séptimo párrafo, existen algunas erratas. Así, donde dice “*se ha considerado más oportuno la aprobación de una nueva norma que la coexistencia de la norma originaria reguladora del programa, orden 2350/2022, de 27 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y sus posteriores modificaciones mediante orden 1331/2023, de 26 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y orden de 25 de junio de 2024, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, unificando en un solo texto las modificaciones introducidas*”, debe decir “*se ha considerado más oportuno la aprobación de una nueva norma que la coexistencia de la norma originaria reguladora del programa, **la Orden** 2350/2022, de 27 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y sus posteriores modificaciones **operadas** mediante **Orden** 1331/2023, de 26 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura y **Orden** de 25 de junio de 2024, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, unificando en un solo texto las modificaciones introducidas*”.

Entrando al examen de la **parte dispositiva**, haremos únicamente referencia a aquellos aspectos del proyecto que sean merecedores de alguna observación.

- Como consideración preliminar, hemos de detenernos en la **naturaleza de la figura jurídica** empleada por parte de la Comunidad de Madrid en garantía del pago por los beneficiarios del programa como depósito, que el proyecto normativo que examinamos califica como depósito, según resulta de sus artículos 15 y 17.1.

Sin embargo, a estos efectos, procede traer a colación lo señalado en la consideración jurídica quinta del informe de esta Abogacía General A.G. 70/2022, de 11 de julio, emitido en relación con el proyecto que dio lugar a la vigente Orden 2350/2022, en el que precisábamos que “*la finalidad propia de un depósito es la de custodiar el bien depositado y restituirlo; por lo tanto, a la*



vista de la finalidad perseguida por la medida, cabría plantearse si encuentra un acomodo más adecuado en la figura de una garantía pignoratícia, puesto que se deposita una cantidad en la entidad financiera para responder de una obligación principal”.

En efecto, como dispone el artículo 1758 del Código Civil, *“Se constituye el depósito desde que uno recibe la cosa ajena con la obligación de guardarla y de restituirla”*, de manera que el depositario está obligado a guardar la cosa y restituirla, cuando le sea pedida, al depositante, o a sus causahabientes, o a la persona que hubiese sido designada en el contrato (art. 1766) y el depositario no puede servirse de la cosa depositada sin permiso expreso del depositante (art. 1767), añadiéndose que cuando el depositario tiene permiso para servirse o usar de la cosa depositada, el contrato pierde el concepto de depósito y se convierte en préstamo o comodato (art. 1768).

Por el contrario, en el referido informe A.G. 70/2022, de 11 de julio, aludíamos a la figura de la prenda regulada en el título XV del libro IV del Código Civil y, específicamente, a las garantías financieras previstas en el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública (en adelante, RDL 5/2005).

En particular, el artículo séptimo, letra a), del RDL 5/2005 contempla, como posible objeto de la garantía que se aporte, el *“Efectivo, entendiendo por tal el dinero abonado en cuenta en cualquier divisa”*, mientras que el artículo undécimo remite, a efectos de la ejecución de las garantías, a las condiciones previstas en el acuerdo de garantía financiera que se suscriba por escrito entre las partes, previendo como modalidades admisibles, *“Si se trata de efectivo, mediante compensación de su importe o utilizándolo para ejecutar las obligaciones financieras principales”*.

En este sentido, cabe reseñar que el citado RDL 5/2005 tuvo por objeto, entre otros, la transposición, en su capítulo II del título I, de la Directiva 2002/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de junio de 2002, sobre acuerdos de garantía financiera, respecto de cuya



regulación tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, en su sentencia de 10 de noviembre de 2016 (asunto C-156/15), declarando que *“La Directiva 2002/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de junio de 2002, sobre acuerdos de garantía financiera, debe interpretarse en el sentido de que únicamente confiere al beneficiario de una garantía financiera como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual los fondos depositados en una cuenta corriente han sido pignorados a favor del banco para garantizar todos los créditos que éste tenga frente al titular de la cuenta, el derecho a ejecutar dicha garantía con independencia de que se haya o no incoado un procedimiento de insolvencia del garante si, por una parte, los fondos a los que se refiere la garantía fueron abonados en la cuenta en cuestión antes de incoarse dicho procedimiento o bien en la misma fecha de la apertura, en cuyo caso el banco debe haber demostrado que desconocía que se había incoado este procedimiento o que no podía razonablemente saberlo, y si, por otra parte, el titular de la cuenta tenía prohibido disponer de tales fondos después de su ingreso en esta misma cuenta”*.

Atendiendo a lo expuesto, y como ya dijéramos en nuestro precedente informe de 11 de julio de 2022, razones de seguridad jurídica y evitación de ulteriores problemas interpretativos determinan la pertinencia de aclarar la naturaleza del instrumento jurídico empleado; máxime cuando, desde aquella fecha, otras comunidades autónomas han venido aprobando programas con finalidades análogas pero con fórmulas diversas.

- De igual modo, resulta imprescindible revisar, aclarar y homogeneizar el **ámbito subjetivo de aplicación** del programa, que se regula de forma difusa y contradictoria en los **artículos 1, 2 y 3** de la orden proyectada, así como en las cláusulas primera y segunda del convenio que figura como **anexo** y en los párrafos duodécimo del apartado I y séptimo del apartado III de la **parte expositiva**.

Así, en el apartado 2.2 de la MAIN se explica que, mediante la nueva orden proyectada, se pretende *“Ampliar el número de potenciales beneficiarios del programa, ampliando los destinatarios del programa a personas hasta los cincuenta años de edad y a familias con hijos menores de edad a su cargo, en estos casos sin límite de edad”* y, en el mismo sentido, el apartado 3 reitera que *“En*



relación con los destinatarios del programa, en atención a la realidad social actual (...) se considera la necesidad de ampliar la edad de las personas solicitantes que no superen los cuarenta años de edad a personas hasta cincuenta años de edad y a familias con hijos menores de edad a su cargo, en este caso, sin límite de edad".

Sin embargo, la parte dispositiva del proyecto de orden emplea una redacción notoriamente más compleja, sustituyendo la sencilla fórmula empleada en la MAIN ("*familias con hijos menores de edad a su cargo*") por la siguiente: "*familias con hijos menores de edad a su cargo, familias numerosas y monoparentales, así como en los casos de nacimiento o adopción de un hijo*".

A propósito de esta fórmula más extensa, cabe observar lo siguiente:

(i) Por un lado, el ámbito subjetivo de aplicación sería más amplio que el consignado en la MAIN, pues, al referirse de forma diferenciada a las familias monoparentales y numerosas, estas podrían acogerse al programa aun cuando su único hijo o todos ellos fuesen mayores de edad. Si bien no existe objeción jurídica al respecto, resulta imprescindible poner de manifiesto esta cuestión, pues, al mencionarse a las familias monoparentales o numerosas de forma separada e independiente a las "*familias con hijos menores de edad a su cargo*", se estaría extendiendo también el objeto del programa, de forma contraria a lo afirmado en la MAIN, a aquellas familias monoparentales o numerosas que únicamente contasen con hijos mayores de edad al tiempo de formular las solicitudes, ya que las que tuviesen uno o varios hijos menores se entenderían subsumidas en la genérica expresión "*familias con hijos menores de edad a su cargo*".

Téngase en cuenta, a estos efectos, que el artículo 3.1.a) de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, permite computar, para el reconocimiento de tal condición, a los hijos de hasta veintiún años solteros, o de hasta veinticinco si cursasen estudios adecuados a su edad y titulación o encaminados a la obtención de un puesto de trabajo, y a los hijos discapacitados o incapacitados para trabajar con independencia de su edad.



(ii) Por otro lado, carece de sentido la referencia separada a *“cualquier persona por nacimiento o adopción de un hijo”*, ya que dichas personas siempre resultarían subsumibles en la categoría de *“familias con hijos menores de edad a su cargo”*, de manera que su mención independiente únicamente es susceptible de generar confusión, por lo que debe eliminarse.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 108 del Código Civil dispone que *“La filiación matrimonial y la no matrimonial, así como la adoptiva, surten los mismos efectos, conforme a las disposiciones de este Código”*, por lo que resulta innecesaria cualquier distinción al respecto.

(iii) Adicionalmente, y en lo que respecta al límite de edad, el artículo 1 no contiene precisión sobre el particular, mientras que el artículo 2, al incluir la mención final *“en estos casos sin límite de edad”*, puede ocasionar dudas interpretativas en torno a cuáles de las categorías, de entre las enumeradas previamente, les resultaría aplicable, y el artículo 3 lo refiere a las categorías de las letras b) y c) de su apartado 1.

Por todo lo expuesto, se considera imprescindible aclarar el ámbito subjetivo de aplicación del programa y unificar la fórmula empleada en todo el texto, de conformidad con lo expuesto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Adicionalmente a lo señalado, el **artículo 1** contiene algunas erratas en su apartado 1: así, en la primera línea, se ha omitido una coma tras *“Mi Primera Vivienda”*; en la tercera línea, el tiempo verbal debería figurar en subjuntivo (*“dispongan”*) -empleándose correctamente en el artículo 2- y, en la quinta línea, se ha omitido el sustantivo *“valor”* cuando se alude a la posibilidad de que la financiación sea de *“hasta el 100 por 100 del [valor] del inmueble”*.

Finalmente, en el apartado 2, el uso de la palabra *“presente”* en dos ocasiones puede resultar redundante, sugiriéndose sustituir una de las dos.



- El **artículo 3** enumera los requisitos de los destinatarios del programa, aludiendo genéricamente a *“las personas adquirentes de la vivienda”*. Tal y como se indicó en nuestro Informe A.G. 70/2022, emitido a propósito de la Orden 2350/2022, sería aconsejable tratar la cuestión de que pueda adquirirse la vivienda por más de una persona (por ejemplo, un matrimonio), en cuyo caso, debería especificarse si los requisitos deben ser cumplidos por todos ellos.

Por otra parte, y de forma adicional a lo ya manifestado a propósito del ámbito subjetivo de aplicación del proyecto y la necesaria armonización de los preceptos afectados, entre los que se encuentra el que ahora nos ocupa, la sistemática de este artículo 3 es confusa, puesto que todo su contenido se refiere a requisitos y, sin embargo, no todos aparecen enumerados separadamente. Así, el segundo párrafo del apartado 2, que también regula un requisito, aparece tratado conjuntamente con el del primer párrafo. Y, en lo que respecta al apartado 1, el hecho de indicar que es preciso que el solicitante sea mayor de edad tan solo en el supuesto de la letra a) podría inducir a pensar que en los otros casos tal requisito no es necesario.

Desde una perspectiva jurídica, el último párrafo del artículo 2 señala que *“deberá acreditarse la residencia legal en la Comunidad de Madrid continuada e ininterrumpida, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación ante la entidad financiera de la solicitud de financiación”*, lo que debe ponerse en relación con el artículo 5, letra b) del proyecto, el cual exige, entre la documentación a presentar, el *“Certificado o volante del padrón municipal en el que conste el empadronamiento y la antigüedad del mismo”*.

En este punto, debe advertirse que, una cosa es la residencia legal en España -mediante la consiguiente autorización administrativa que permite vivir (y en algunos casos trabajar) legalmente en España, a través de alguno de los visados previstos en el artículo 25.bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social -, y otra, la residencia habitual en uno de los municipios del territorio español.



El artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local dispone que *“toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente”*, añadiendo el artículo 16.1 del mismo cuerpo legal que *“el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo”*. Por lo tanto, el padrón no acredita la residencia legal, sino la habitual.

Si lo que se persigue es que se acredite residencia legal en España, lo que debería requerirse es la presentación de un certificado de residencia ante la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior.

Si lo que se pretende es la acreditación de la residencia habitual en un municipio de la Comunidad de Madrid, bastará con el padrón.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El **artículo 5** regula la solicitud y documentación a presentar por los adquirentes ante la entidad financiera adherida al programa. De acuerdo con lo señalado con anterioridad, sería preciso fijar si esta documentación va referida a todos los adquirentes o sólo al solicitante.

La letra c) establece, como documento a presentar, el *“certificado negativo catastral y nota simple del servicio de índices del Registro de la Propiedad de las personas adquirentes de la vivienda por el que quede constancia de que cumplen el requisito de no tener en propiedad algún inmueble destinado a vivienda.*

Para ello las personas adquirentes de la vivienda no serán titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre otra vivienda en todo el territorio nacional. A estos efectos, no se considerará que se es titular del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute cuando:

1º El derecho recaiga únicamente sobre una parte alícuota de la vivienda no superior al 50 por 100 y se haya adquirido la misma por título de herencia, legado o donación.



2º En los casos de sentencia judicial de separación o divorcio cuando, como consecuencia de esta, no se le haya adjudicado el uso de la vivienda que constituía la residencia familiar”.

El apartado transcrito, en sus párrafos segundo a cuarto, parece estar más relacionado con los requisitos a cumplir que con la documentación a aportar, por lo que razones de coherencia aconsejarían trasladar tales párrafos al artículo 3, manteniendo en el artículo 5 solamente el primero de ellos. Asimismo, se sugiere sustituir la frase “...las personas adquirentes de la vivienda no serán titulares...” por la de “...las personas adquirentes de la vivienda no podrán ser titulares...”.

- El **artículo 6** se rubrica “Deberes de las personas adquirentes de las viviendas”. Dentro de estos deberes, la letra a) establece el de “*dedicarlo a residencia habitual y permanente, durante al menos cinco años desde la fecha de adquisición de la vivienda*”, debiendo figurar el pronombre incorporado al verbo en femenino (“*dedicarla*”), al ir referido a la vivienda.

A continuación, añade novedosamente que “*el adquirente no podrá enajenar la vivienda dentro de los cinco años siguientes a la fecha de adquisición sin la expresa autorización de la Comunidad de Madrid, en cuyo caso, el precio máximo de venta será el precio de adquisición actualizado con el IPC desde la fecha de adquisición*”.

Se trata de una limitación que parece admisible, al venir referida exclusivamente a los beneficiarios del programa, que pueden optar por acogerse voluntariamente al mismo, accediendo de este modo gratuitamente a una financiación de la que de otro modo no podrían disponer. Como explica la MAIN, “*Se amplía de dos a cinco años el plazo en el que el destinatario debe destinar la vivienda a adquirir a vivienda habitual y permanente, plazo que se considera más adecuado, incorporando, con objeto de evitar la especulación, el deber de que el adquirente no podrá enajenar la vivienda dentro de los cinco años siguientes a la fecha de adquisición sin la expresa autorización de la Comunidad de Madrid*”.



No obstante, si bien no se aprecia obstáculo en ampliar el plazo de la prohibición de enajenar de dos a cinco años, deberían acotarse los supuestos en que la Comunidad de Madrid podría conceder la autorización para enajenar dentro de dicho plazo.

En efecto, la redacción proyectada se limita a prohibir la enajenación “*sin la expresa autorización de la Comunidad de Madrid*”, de donde resulta que esta podría concederse en cualquier caso y sin sujeción a condicionante alguno, frustrando la finalidad de la reforma y pudiendo producir graves supuestos de arbitrariedad entre unos adquirentes a los que sí se les autorizase y otros a los que se les denegase su petición.

Como consecuencia de ello, resulta imprescindible precisar las causas que ampararían el otorgamiento de la autorización o, cuanto menos, supeditarla a la concurrencia de supuestos excepcionales debidamente justificados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El **artículo 7** presenta la siguiente redacción:

- “1. La persona deudora de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que se hubiese beneficiado de esta medida de apoyo a la adquisición de la primera vivienda, sin reunir los requisitos previstos, será responsable de los daños y perjuicios que se hayan podido producir a la Comunidad de Madrid y a la entidad financiera, así como de todos los gastos generados proporcionalmente a las aportaciones realizadas en aplicación de la medida, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden a que la conducta de la persona deudora pudiera dar lugar.*
- 2. De la misma manera, en el caso de que el beneficiario enajene la vivienda antes del transcurso de cinco años de la fecha de adquisición, sin la aprobación de la Comunidad de Madrid, esta Comunidad se reserva el derecho a ejercer las acciones oportunas.*
- 3. El importe de los daños, perjuicios y gastos no puede resultar inferior al beneficio indebidamente obtenido por el deudor”.*



El apartado 2 -único novedoso respecto de la regulación anterior- resulta inconcreto, pues se desconoce qué acciones podría ejercer la Comunidad de Madrid en el caso que se enajenase la vivienda antes de cinco años.

Toda vez que no nos encontramos ante una subvención en la que se produzca un desplazamiento patrimonial en favor de los beneficiarios, no resultaría aplicable el régimen de reintegros previsto en el artículo 11 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid. Tampoco cabría aplicar de forma analógica o extensiva las sanciones tipificadas en esta u otras normas, y la orden proyectada no podría tipificar nuevas infracciones, habida cuenta de su rango reglamentario.

Habida cuenta de lo anterior, en la forma en que se encuentra redactado el apartado 2, refiriéndose al ejercicio de *“derecho a ejercer las acciones oportunas”*, únicamente sería reconducible a la reclamación, en sede judicial, de los eventuales daños y perjuicios causados, lo que requeriría de la interposición de las correspondientes demandas y la tramitación de procedimientos judiciales en los que la carga de la prueba sobre tales daños y su cuantificación recaería sobre la Administración, con procedimientos dilatados en el tiempo y riesgo de imposición de costas en caso de pronunciamientos desestimatorios. En cualquier caso, tales demandas se interpondrían atendiendo a lo dispuesto en la normativa procesal, resultando ocioso e innecesario el apartado 2 de este precepto en su actual configuración.

Adicionalmente, con la redacción actual, la Comunidad de Madrid actuaría desprovista de potestades administrativas, al margen del derecho administrativo, pues no se está previendo la tramitación de ningún procedimiento ni el dictado de una resolución de esta naturaleza, por lo que no se generaría un acto administrativo ulteriormente revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino directamente una reclamación ante la jurisdicción civil, como si se tratase de relaciones de derecho privado.

Todo ello lleva a la necesidad de reformular o suprimir el apartado 2.



De optarse por su reformulación, deberían objetivarse y preverse los importes que, en su caso, serían objeto de reclamación en vía administrativa (e.g.: importe impagado que ha sido ejecutado sobre la cuantía depositada por la Comunidad de Madrid, interés legal de la cuantía del préstamo que exceda del 80% del valor del inmueble desde su concesión, etc.), sin que en ningún caso pudieran tener carácter sancionador. En caso contrario, ha de procederse a eliminar este apartado, que no tiene equivalente en la vigente Orden 2350/2022.

- El **artículo 10** dispone lo que sigue:

“1. El crédito existente en cada ejercicio económico se distribuirá, entre todas las entidades financieras que lo soliciten y acrediten el cumplimiento de los requisitos, de la siguiente manera:

a) El 50 por 100 a partes iguales entre todas las entidades financieras colaboradoras, una vez firmados los correspondientes convenios.

b) En el momento en que alguna de las entidades haya acreditado al menos un 90 por 100 de ejecución del crédito inicial establecido en la letra a), lo comunicará a la Comunidad de Madrid, a los efectos de proceder al reparto de los fondos restantes.

2. El reparto del 50 por 100 restante de los fondos se hará teniendo en cuenta dos criterios:

1. El 70 por 100 de estos fondos, proporcionalmente al grado de ejecución del 50 por 100 inicial repartido, como criterio de eficiencia.

En el caso de entidades financieras adheridas al programa Mi Primera Vivienda en un ejercicio anterior y, que resulten también entidades financieras colaboradoras en el inmediato siguiente, la proporcionalidad en el grado de ejecución se aplicará respecto a los fondos asignados en el programa del ejercicio anterior.

En el supuesto de entidades que hubieran ofrecido apalancamiento, se tendrá en cuenta el grado de ejecución del mismo.

2. El 30 por 100 restante de estos fondos, proporcionalmente al apalancamiento ofrecido por cada entidad a la firma del convenio por los fondos depositados inicialmente.

El objetivo del apalancamiento es multiplicar el impacto de los fondos públicos depositados en la concesión de hipotecas.



3. En todo caso, la totalidad de los fondos correspondientes al ejercicio serán repartidos antes del 30 de noviembre”.

La frase resaltada es más propia de la MAIN, al no contener ningún tipo de regulación.

Sentado lo anterior, hemos de detenernos en este momento en la regulación del apalancamiento, del que la MAIN se limita a señalar que *“se define el objetivo del apalancamiento, y se precisa que se tendrá en cuenta el grado de ejecución del mismo para el segundo reparto de fondos en atención al criterio de eficiencia”*.

La orden proyectada regula el apalancamiento de forma asistemática y confusa. Así, la única mención que se contiene a dicha figura en la parte dispositiva de la norma es la que se acaba de transcribir en este artículo 10, como criterio de distribución de los fondos. De este precepto se infiere que existirán *“entidades que hubieran ofrecido apalancamiento”*, en cuyo caso se tendrá en cuenta tanto su grado de ejecución (apartado 2.1º) como el apalancamiento ofrecido (apartado 2.2º) para el reparto adicional de fondos entre las entidades financieras, pero sin concretar cómo se hará dicho reparto ni si las entidades que no hubiesen ofrecido dicho apalancamiento podrán optar o no -como parece ser el caso- a ese reparto del 50% adicional de los fondos previsto en el apartado 2.

Al margen de las anteriores previsiones, no existe en la parte dispositiva de la norma ninguna otra mención al apalancamiento. En particular, no se recoge una definición del mismo ni las condiciones o límites en que las entidades financieras pueden ofrecerlo. Hay que acudir al anexo de la orden para descubrir, en la cláusula 3.2 del convenio-tipo que *“El apalancamiento se define en cada préstamo como la relación entre el importe total financiado que excede el 80 % del valor del inmueble (LTV, Loan to Value) -considerando el menor entre el valor de compraventa y el de tasación- y los fondos públicos retenidos en la cuenta de la entidad (cuenta de garantías)”*.

La definición transcrita no parece corresponderse con el concepto de apalancamiento habitual en el tráfico financiero. Al mismo tiempo, tal y como se conceptúa, parece configurarse como



un dato variable y, de hecho, las cláusulas 2.8.2 y 2.9 lo incluyen dentro de los deberes de seguimiento y comunicación anual por parte de las entidades financieras a la Comunidad de Madrid. Teniendo esto en cuenta, no se entiende cómo tales entidades financieras podrán “ofrecer apalancamiento”, como se afirma en este artículo 10 y en otras cláusulas del convenio, máxime en la forma en que ha sido definido.

Atendiendo a lo expuesto, se hace imprescindible aclarar la regulación del apalancamiento a lo largo de todo el proyecto, definiéndolo adecuadamente y concretando la forma en que será tenido en cuenta para la distribución de los fondos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, dentro del apartado 3, sería conveniente indicar el año al que se refiere esa fecha (por ejemplo, antes del 30 de noviembre del año en curso).

- El **artículo 11** se ocupa de los requisitos que deben cumplir las entidades financieras que deseen adherirse al programa, que parecen ser dos, atendiendo al apartado 1: el relativo a la calificación crediticia -letra a)- y el referente a la disposición de cinco sucursales en el territorio de la Comunidad de Madrid -letra b)-. Sin embargo, este segundo requisito puede excepcionarse, de conformidad con el apartado 2, cuando identifiquen oficinas que actuarían con entidades colaboradoras. Siendo así, resultaría sistemáticamente más correcto fusionar el apartado 1 con la letra a) y la letra b) con el apartado 2, en lugar de regular dos requisitos en el apartado 1 de los que luego se excepciona uno de ellos en el apartado 2.

Por lo demás, en la letra a), el sustantivo “*informe*” debería figurar con minúscula inicial y, en ambas letras a) y b), de mantenerse su redacción actual, podría suprimirse el verbo inicial “*Deberán*”, siguiendo el ejemplo del artículo 9 de la Orden 2350/2022, dado que el verbo es reiterativo y ya figura en el encabezamiento del apartado 1.



- En el **artículo 12**, relativo al procedimiento de adhesión de las entidades financieras, dentro del apartado 2, letra b), donde dice *“b) La documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos de calificación crediticia y disposición de red de oficinas establecidos en las letras a) y b), respectivamente, del artículo 11”*, debe decir *“b) La documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos de calificación crediticia y disposición de sucursales establecidos en las letras a) y b), respectivamente, del artículo 11”*, puesto que el artículo 11.b) se refiere a la disposición de sucursales. Y ello, salvo que se modificase su configuración, siguiendo nuestra sugerencia al efecto.

Por lo demás, deben figurar con minúscula inicial las siguientes palabras: consejería (apartado 1), entidad financiera (apartado 2.a)), orden y anexo (apartado 2.c)) -esta última también en el artículo 13.1-.

- En el **artículo 14**, cuando dice en el inciso final de su letra b) *“hasta el 100 por 100 de ese valor”*, resultaría más preciso aludir *“hasta el porcentaje máximo previsto en el artículo 1 para cada caso”*. Esta misma observación es predicable respecto del artículo 15.2.

- Dentro del **artículo 15**, se recomienda revisar la redacción del apartado 5, que adolece de confusión:

“5. Con objeto de que sean ejecutados la totalidad de los fondos asignados al programa en cada ejercicio presupuestario y depositados en las entidades financieras, a lo largo de la vigencia de cada convenio, oídas las entidades financieras en la Comisión de Seguimiento del correspondiente convenio, se podrá acordar la redistribución de fondos entre las entidades adheridas al programa”.

Podría sustituirse por la siguiente:

“5. Con objeto de que sean ejecutados la totalidad de los fondos asignados al programa en cada ejercicio presupuestario y depositados en las entidades financieras, durante la vigencia



de cada convenio, se podrá acordar la redistribución de fondos entre las entidades adheridas al programa, previa audiencia de las mismas ante la comisión de seguimiento”.

- El **artículo 16** introduce una regulación necesariamente más perjudicial para la Comunidad de Madrid que el contenido en el actual artículo 14 de la Orden 2350/2022, pues mientras que este prevé que *“En caso de ejecución del inmueble en aplicación de la normativa hipotecaria, el reparto de los fondos recuperados se hará de manera proporcional a las cantidades aportadas por la entidad financiera y la Comunidad de Madrid”*, aquel da prioridad a la recuperación de fondos por parte de la entidad financiera hasta cubrir el 80% del importe y, solamente una vez satisfecho este, el exceso se atribuirá a la Administración autonómica.

Atendiendo a los principios de buena administración y a la adecuada gestión de los fondos públicos, se hace necesario justificar esta modificación en la MAIN o, en su caso, mantener la regulación vigente.

- En el **artículo 17** existe una errata en cuanto al precepto al que se remite su apartado 1, ya que cita el artículo 13 cuando, en realidad, debe ser el artículo 15. Esta observación se hace extensible a la cláusula octava del modelo de convenio que figura como anexo al proyecto.

La redacción del apartado 4 debe revisarse. Así, en lugar de decir que *“En cuanto a los **efectos de los convenios**, todas las operaciones formalizadas al amparo **de estos** se registrarán **en cuanto a sus efectos** y duración **a lo previsto en la presente orden**”*, resultaría más correcto reformularlo por *“Todas las operaciones formalizadas al amparo de los convenios se registrarán, en cuanto a sus efectos y duración, por lo previsto en la presente orden”*.

En el apartado 5, la palabra “convenios” debe figurar con minúscula inicial.

En último término, en lo que se refiere al contenido del modelo de convenio que se incorpora como **anexo** a la orden, hacemos extensibles a su clausulado todas aquellas consideraciones sobre el articulado que, por su contenido, resulten aplicables al mismo.



Adicionalmente, procede formular las siguientes observaciones:

- En el apartado “Exponen” se indica:

“I.- ... “La Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, dedicará a este programa, en el ejercicio 202 ..., el crédito de euros (..... €), consignado en el programa, Centro Gestor, Subconcepto del capítulo del presupuesto de gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 202

II.- Que, por orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de, se regula el programa Mi Primera Vivienda (en adelante, la orden)”.

Por coherencia interna del texto del convenio, resultaría más adecuado citar la regulación del programa y, a continuación, hacer referencia a su dotación presupuestaria, por lo que se recomienda colocar en primer lugar el segundo párrafo transcrito.

Adicionalmente, y en la medida en que con la nueva orden proyectada los convenios podrán tener una duración de dos años, prorrogables por un tercer año, perdería parte de su sentido consignar en la parte expositiva el crédito presupuestario consignado únicamente para el primer ejercicio.

- Dentro de la cláusula segunda, la segunda frase presenta una redacción confusa: *“Con ello se presta un apoyo a la persona adquirente de una vivienda que, cumpliendo con los requisitos del artículo 3 de la orden, lo sea, para vivienda habitual y permanente, para residencia habitual en régimen de propiedad...”*. Se recomienda sustituirla por la siguiente: *“Con ello se presta un apoyo a la persona adquirente de una vivienda que, cumpliendo con los requisitos del artículo 3 de la orden, la destine a su residencia habitual y permanente...”*.



- La cláusula tercera se refiere a las obligaciones y compromisos, comprendiendo el apartado 2 los deberes de la entidad financiera. Su número 8 se remite novedosamente a la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; remisión que no figura en el modelo de convenio vigente. Sin embargo, las entidades financieras no se encuentran comprendidas dentro del ámbito subjetivo de aplicación de dicha orden, previsto en su artículo 2, por lo que debe revisarse este extremo.

De igual modo, debe revisarse la redacción del apartado 2.11, especialmente en su último inciso, cuando dice *“con objeto de liberar las cantidades que han dejado de garantizar estos préstamos por la liberación de los mismos”*.

El apartado 2.16 establece el deber de la entidad financiera de informar a la Comunidad de Madrid acerca de la tasa de apalancamiento ofrecida. Si por *“tasa de apalancamiento”* se refiere a la ratio u objetivo de apalancamiento, no parece que pueda ser informado a la firma del convenio, pues irá variando a lo largo de la ejecución del programa. Si, en cambio, por *“tasa”* se refiere a un tipo o tasa de interés o a alguna comisión, entraría en contradicción con el artículo 15.4 del proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En lo que respecta a las obligaciones de la Comunidad de Madrid, el apartado 3.1 de esta misma cláusula requiere concretar el importe que dicha Administración depositará en la cuenta de la entidad financiera.

No obstante, la concreción del importe a depositar a la firma del convenio no será la total que se deposite y mantenga durante su vigencia (que puede ser de hasta tres años), dado que la misma irá sufriendo variaciones a lo largo de su vida, tanto atendiendo a los criterios de distribución de fondos consignados en el artículo 10, que prevé una distribución anual de los



mismos en dos fases entre todas las entidades financieras participantes, como a retiradas y redistribuciones posteriores de fondos que se vayan realizando, conforme a lo dispuesto en los apartados 3 y 5 del artículo 15, que también se contemplan en ulteriores cláusulas del modelo de convenio.

En consecuencia, debe matizarse o modificarse este apartado.

Finalmente, desde el punto de vista formal, en el apartado 3.2 existe una errata en la siguiente frase: *“Si con motivo de elevadas tasas de morosidad todo el saldo depositado y retenido de la cuenta **hubiera sido utilizado Comunidad de Madrid** no estará obligada a realizar aportaciones adicionales”*. Asimismo, se han omitido numerosos espacios en esta cláusula tercera entre el número de los distintos apartados y su primera palabra.

Para concluir, las cláusulas décima y decimotercera podrían fusionarse. Además, en la primera, no parece correcto referirse a *“la orden”* en abstracto, pues cuando se suscriba cada convenio constituirá un documento independiente que no formará parte integrante de ninguna orden, por lo que se hace conveniente su identificación precisa.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el **“Proyecto de Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, sobre el programa Mi Primera Vivienda”**, una vez atendidas las consideraciones esenciales y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas.



Es cuanto se tiene el honor de informar.

En Madrid, a fecha de firma.

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LO CONSULTIVO

Francisco A. Bravo Virumbrales

CONFORME,

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerra

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS**



La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestion.comunidad.madrid/csv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0964145317640680979281**