

S.J.: 130/2026

S.G.C.: 75/2026

A.G.: 37/2026

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, relativa al **proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- La solicitud de informe referenciada viene acompañada de la siguiente documentación:

- Memoria resumen para la consulta pública, fechada el 9 de junio de 2025, suscrita por la Directora General de Vivienda y Rehabilitación y por el Viceconsejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.
- Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública, de fecha 11 de junio de 2025.
- Alegaciones al trámite de consulta pública, presentadas por las siguientes entidades:
 - CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, el 14 de julio de 2025.

- .- Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA), sin fecha ni firma.
 - .- Zapata, S.A. el 14 de julio de 2025.
 - .- Juntas de compensación de los sectores 1 y 2 del área de reparto 2 “Cerro del Baile” de San Sebastián de los Reyes, el 14 de julio de 2025.
 - .- Junta de compensación del “Área de reparto Pozuelo oeste” (ARPO), el 14 de julio de 2025.
-
- Proyecto de decreto, en su versión inicial.
 - Memoria extendida del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) del proyecto en una versión inicial, suscrita por suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 18 de diciembre de 2025.
 - Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 12 de enero de 2026, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
 - Informe de impacto por razón de género, elaborado el 12 de enero de 2026 por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
 - Informe 1/2026 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 19 de enero de 2026.
 - Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 14 de enero de 2026.
 - Informe emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, el 27 de enero de 2026.

- Comunicaciones remitidas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Cultura, Turismo y Deporte, el 12 de enero de 2026; Educación, Ciencia y Universidades, el 21 de enero de 2026; Medio Ambiente, Agricultura e Interior, el 19 de enero de 2026, y Digitalización, el 16 de enero de 2026, en las que se manifiesta que no se formulan observaciones al proyecto.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 19 de enero de 2026, en remisión de las observaciones formuladas al proyecto por la Excm. Sra. Viceconsejera de Justicia y Víctimas y Comisionada del Gobierno para la Atención a las Víctimas del Terrorismo, el 16 de enero de 2026.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 20 de enero de 2026, en el que se formulan observaciones al proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, el 19 de enero de 2026, reproduciendo las observaciones propuestas por la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, el 16 de enero de 2026, por la Dirección General de la Mujer, el 15 de enero de 2026 y por la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, el 14 de enero de 2026.
- Escrito del Secretario del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras de 22 de enero de 2026, indicando que, dado que su informe no tiene carácter preceptivo, no procede la emisión del mismo.
- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de fecha 20 de enero de 2026, por el que se da traslado de las observaciones propuestas por cada uno de sus miembros.
- Proyecto de decreto, sometido a los trámites de audiencia e información pública.

- MAIN sometida a los trámites de audiencia e información pública, suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación el 13 de marzo de 2026.
- Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación, de apertura de los trámites de audiencia e información pública, de fecha 13 de marzo de 2026.
- Escrito de alegaciones presentados por las siguientes entidades:
 - .- Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, el 17 de abril de 2026.
 - .- Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, el 9 de abril de 2026.
 - .- Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA), sin fecha ni firma.
 - .- Asociación Vecinal Alto del Arenal, el 7 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal Aluche, el 8 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal Amistad de Canillejas, el 7 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal Avance Moratalaz Zona Este, el 7 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal Barrio de Peñagrande, el 6 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal Barrio Zofío, el 6 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal Tres Cantos, el 8 de abril de 2026
 - .- Asociación Vecinal la Corrala Latina-Rastro-Lavapiés, el 6 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal La Expansión de San Lorenzo, el 5 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal La Flor, el 6 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal de La Poveda, el 8 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal La Vecinal del Barrio Bilbao y Pueblo Nuevo, el 3 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal La Viña de Entrevías, el 6 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal Las Tablas, el 8 de abril de 2026.
 - .- Asociación Vecinal Lucero-Cerro, el 7 de abril de 2026.

- .- Asociación Vecinal de Malasaña, Universidad y Centro (AV Maravillas),
fechado el 5 de abril de 2026.
- .- Asociación Vecinal Palomeras Bajas, el 2 de abril de 2026.
- .- Asociación Vecinal Parque Henares, el 2 de abril de 2026.
- .- Asociación Vecinal Pasillo Verde Imperial, el 5 de abril de 2026.
- .- Asociación Vecinal Poetas Dehesa de la Villa, el 8 de abril de 2026.
- .- Asociación Vecinal Puerta del Ángel, el 7 de abril de 2026.
- .- Asociación Vecinal Retiro Norte, el 5 de abril de 2026.
- .- Asociación Vecinal Sanchinarro, el 6 de abril de 2026.
- .- Asociación Vecinal Valle-Inclán de Prosperidad, el 7 de abril de 2026.
- .- D. Abel Maestre Pérez De Villar, el 8 de abril de 2026.
- .- D. Adrián González Jiménez, el 21 de marzo de 2026.
- .- D^a. Alba Pérez-Cíes Hamilton, el 31 de marzo de 2026.
- .- D. Alberto Javier Blanco Sanz, el 2 de abril de 2026.
- .- D^a. Ana Martín Mangariño, el 22 de marzo de 2026.
- .- D^a. Andreea Mónica Rusu Váduva, el 20 de marzo de 2026.
- .- D^a. Aranzazu Jiménez Uveros, el 6 de abril de 2026.
- .- Asociación de Inmobiliarias con Patrimonio en Alquiler (ASIPA), el 27 de
marzo de 2026.
- .- Asociación Española de Banca (AEB), el 8 de abril de 2026.
- .- Asociación Plataforma Vecinal de San Blas-Simancas, el 5 de abril de 2026.
- .- ASPACE, el 7 de abril de 2026.
- .- Asociación de Propietarios de Viviendas en Alquiler (ASVAL), el 8 de abril
de 2026.
- .- Ayuntamiento de Madrid, el 30 de marzo de 2026.
- .- D. Benito García Gutiérrez, el 6 de abril de 2026.
- .- D. Carlos Verduguez Ortiz, el 26 de marzo de 2026.
- .- Comisiones Obreras de Madrid, el 8 de abril de 2026.
- .- CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, el 8 de abril de 2026.
- .- D. Christian Santiago Moreno, el 22 de marzo de 2026.
- .- Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, el 6 de abril de 2026.

- .- Confederación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de España, U. de Coop. (CONCOVI), el 6 de abril de 2026.
- .- Crea Madrid Nuevo Norte, S.A., el 8 de abril de 2026.
- .- D. Cristóbal Osle Gutiérrez, el 7 de abril de 2026.
- .- D. Daniel Pérez Tuñón, el 3 de abril de 2026.
- .- D. David Barbudo Fernández, el 31 de marzo de 2026.
- .- D. Diego Rodríguez Pérez, el 25 de marzo de 2026.
- .- Ecologistas en Acción Madrid, el 8 de abril de 2026.
- .- Empresa Municipal de la Vivienda y el Suelo, el 27 de marzo de 2026.
- .- Fides Gestión de Proyectos, S.L., el 20 de marzo de 2026.
- .- Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid, el 1 de abril de 2026.
- .- Fundación Álex Rivera, el 7 de abril de 2026.
- .- Grupo Tangente Soc. Coop. Mad., el 8 de abril de 2026.
- .- Habeas Corpus Asociaciones Pro Derechos del Ciudadano y Contra La Corrupción, el 17 de febrero de 2026 (fuera del plazo concedido).
- .- D. Ignacio Fernández García, el 17 de marzo de 2026.
- .- D. Ignacio Puebla Fariña, el 31 de marzo de 2026.
- .- D^a. Inmaculada Belmonte Villena, el 22 de marzo de 2026.
- .- D^a. Irati Ormaechea Arrieta, el 23 de marzo de 2026.
- .- D^a. Irene Parra Hernández, el 8 de abril de 2026.
- .- D^a. Isabel Blanco Martínez, el 25 de marzo de 2026.
- .- D. Jacob Salama, el 18 de marzo de 2026.
- .- D. Javier Lorenzo Rodríguez, el 2 de abril de 2026.
- .- D. Javier Rodríguez Díez, el 8 de abril de 2026.
- .- D. Jordi Roig Moreno, el 24 de marzo de 2026.
- .- D^a. José Antonio Peces Poyatos, el 7 de abril de 2026.
- .- D. Juan Luis Palomares Martín, el 6 de abril de 2026.
- .- D^a. Julia Castro Pérez, el 19 de marzo de 2026.
- .- Jóvenes Unidos Por La Vivienda Pública (JUVIP), el 2 de abril de 2026.
- .- D^a. Laura Valles Méndez, el 6 de abril de 2026.

- .- D^a. M^a Antonia De Prada Rodríguez-Correa, el 8 de abril de 2026.
 - .- D^a. M^a del Carmen Andrades Moya, el 6 de abril de 2026.
 - .- D^a. María Del Carmen Moreno Pons, el 24 de marzo de 2026.
 - .- D^a. María Lopez-Cordon Martin, el 19 de marzo de 2026.
 - .- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, el 8 de abril de 2026.
 - .- Podemos, el 8 de abril de 2026.
 - .- D. Ramon Mancheño Alonso, el 6 de abril de 2026.
 - .- D^a. Sara Vega Martínez, el 1 de abril de 2026.
 - .- D. Tanausú Reymond Expósito Wagner, el 7 de abril de 2026.
 - .- Unión General de Trabajadores UGT Madrid, el 7 de abril de 2026.
 - .- D^a. Vanesa María Iino Pérez, el 7 de abril de 2026.
 - .- D. Xinxin Fan, el 7 de abril de 2026.
 - .- Zapata, S.A., el 7 de abril de 2026.
- MAIN tras los trámites de audiencia e información pública, suscrita por la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación, el 15 de junio de 2026.
- Proyecto de decreto, sometido a informe de esta Abogacía General.
- Informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras el 22 de junio de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- OBJETO Y ESTRUCTURA DE LA DISPOSICIÓN PROYECTADA.

El proyecto normativo sometido a informe tiene por objeto aprobar el reglamento que desarrolla el régimen jurídico de la vivienda con protección pública establecida por la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de

Madrid (Ley 6/1997, en lo sucesivo), así como la regulación de los derechos y obligaciones de los promotores, propietarios y arrendatarios de vivienda con protección pública (art. 1 del reglamento).

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva, conformada por un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Por su parte, la estructura del Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid es la siguiente:

El capítulo I, con el título *“La vivienda con protección pública”*, está integrado por dos secciones. La sección 1ª (artículos 1 a 3) establece las *“disposiciones generales”*. La sección 2ª tiene por objeto los *“tipos de vivienda con protección pública”* (artículo 4).

El capítulo II, con el título *“Régimen jurídico de las viviendas con protección pública”*, se divide en dos secciones: la sección 1ª contiene las disposiciones generales (artículos 5 a 21) y la sección 2ª, con el título *“De la promoción de las viviendas”* incluye los artículos 22 a 25.

El capítulo III, bajo la rúbrica *“Calificación de las viviendas con protección pública”* contiene los artículos 26 a 36.

El capítulo IV, tiene por objeto el *“Régimen y requisitos de acceso a las viviendas”* incluye los artículos 37 a 42.

El capítulo V, regula los *“Títulos de acceso”* y está integrado por los artículos 43 a 53.

Además, el proyecto de reglamento incluye nueve disposiciones adicionales.

SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

La Comunidad de Madrid, por habilitación expresa del artículo 148.1.3ª de la Constitución, 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 *“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, por todas, 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 149.1.1ª CE.

La anterior jurisprudencia constitucional en materia de vivienda ha sido reiterada y perfilada en la STC 79/2024, de 21 de mayo, por la que se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad 5491-2023, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Entre otros aspectos, recuerda en su FJ 3 que la competencia autonómica exclusiva en la materia puede verse afectada por otros títulos competenciales del Estado, entre los que destacan las competencias exclusivas 1ª, 8ª y 13ª consagradas en el artículo 149.1 de la Constitución.

Sin perjuicio de lo anterior, con fundamento en su competencia exclusiva en materia de vivienda, la Administración autonómica madrileña promulgó la Ley 6/1997, la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas (en adelante, Ley 9/2003) y la Ley 9/2017, de 3 de julio, por la que se establece el

mecanismo de naturaleza no tributaria compensatorio de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida (en adelante, Ley 9/2017) y, derivada de la anterior, numerosa normativa tendente a hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna proclamado por el artículo 47 de la Constitución Española. Así podemos citar, entre otros, el decreto cuya derogación expresa se pretende con el presente norma, el Decreto 74/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid (Decreto 74/2009, en adelante), el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, - cuya disposición adicional primera, apartado a) es objeto de modificación por la norma proyectada-, y el Decreto 31/2026, de 8 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales.

Además, resulta necesario tener en cuenta la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2024, de 28 de junio, de Medidas Urbanísticas para la Promoción de Vivienda Protegida (en adelante, Ley 3/2024), así como la reciente Ley 2/2026, de 11 de junio, de Medidas Urgentes para el Incremento de la Oferta de Vivienda con Protección Pública, que adoptan nuevas medidas de flexibilización urbanística para la promoción de vivienda protegida.

A la vista de lo expuesto, cabe concluir, por tanto, la suficiencia de la competencia autonómica para aprobar el reglamento proyectado 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).

Más en concreto, el decreto proyectado participa de la naturaleza de un reglamento ejecutivo o de desarrollo, es decir, aquel que tiene como función el desarrollo de las disposiciones de una ley. Recordamos, en esta sede, lo señalado por la Sentencia del Tribunal Supremo 837/2018, de 22 de mayo: *“Considera la Sala que son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento”*.

La jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus comienzos (v.gr. sentencias de 13 de febrero de 1981 y de 4 de mayo de 1982) que los reglamentos ejecutivos deben, en primer lugar, limitarse a completar cuestiones de detalle, que no entren en contradicción con la ley que desarrollan, ni, en su caso, invadan el contenido de la propia ley en supuestos de materias reservadas a ésta.

Lo expuesto enlaza con la denominada doctrina del *“complemento indispensable”*, en virtud de la cual el reglamento de desarrollo o ejecutivo debe ser siempre -y solamente- el complemento indispensable de la ley que desarrolla; y esto, en un doble sentido: por un lado, un reglamento ejecutivo debe incluir todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la ley misma que desarrolla; por otro lado,

no puede incluir más que lo que sea estrictamente indispensable para garantizar esos fines.

Nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos órganos la titularidad originaria o de Derecho común de la potestad reglamentaria; la de los restantes es una competencia por 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 (...).”.

Una vez determinado lo anterior, la disposición final primera de la Ley 6/1997, autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la misma sean necesarias, cobertura legal que ha sido considerada suficiente por el Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 3.250/2004, de 11 de enero de 2005, en relación con el ya derogado Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 11/2005, de 27 de enero.

Existe, por tanto, habilitación legal que da cobertura a la norma proyectada, lo que conduce a concluir la suficiencia de competencia del Consejo de Gobierno para su promulgación.

Asimismo, desde una perspectiva formal o de rango, el artículo único del proyecto tiene por objeto la aprobación del Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, con derogación expresa del Decreto 74/2009, con lo que inevitablemente ha de respetarse el principio general de que las normas sólo pueden derogarse 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).

Con el instrumento proyectado se respeta, por tanto, el principio de jerarquía normativa, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, 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 el análisis de la tramitación del presente proyecto de decreto servirá como parámetro 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 (Decreto 52/2021, en lo sucesivo), en la redacción dada por el Decreto 58/2026, de 10 de junio, por el que se modifica el Decreto 52/2021 para desarrollar la evaluación ex post e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados proyectos de ley, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (en adelante, Decreto 58/2026).

La revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

El artículo 4 del Decreto 52/2021, relativo a las actuaciones previas y estructura del procedimiento, señala:

- 1. La redacción de las normas estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de las mismas.*
- 2. Con carácter general, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse, el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid se estructura en los siguientes trámites necesarios, que se realizarán por el siguiente orden:*
 - a) Consulta pública, en su caso.*

- b) Elaboración del proyecto normativo y su MAIN.*
 - c) Solicitud simultánea de informes preceptivos y otras consultas que se estimen convenientes.*
 - d) Trámite de audiencia e información pública, en su caso.*
 - e) Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente.*
 - f) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su caso.*
 - g) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, en su caso.*
 - h) Aprobación por el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros.*
- 3. En el caso de las iniciativas normativas cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, una vez elaborado el proyecto normativo y su correspondiente MAIN, se comunicará a las Secretarías Generales Técnicas de cada consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura. El plazo para emitir dichas observaciones, en su caso, será el general de ocho días hábiles establecido con carácter general para los informes en el artículo 8.2.”*

En el presente caso, se ha cumplido con el trámite de consulta pública previa, de acuerdo con el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, relacionándose en la MAIN las aportaciones realizadas y dando respuesta a las mismas.

Por otro lado, constan en el expediente tres versiones de la MAIN, en su modalidad extendida, elaboradas por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, que se ajustan, en términos generales, a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite 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*”.

Se observa, en este punto, que se han ido elaborado las sucesivas memorias, incorporando a la posterior versión los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace 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 hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 620/2024 de 10 de octubre, 156/2025, de 27 de marzo y 122/2026, de 4 de marzo, y 368/2026, de 17 de junio, entre otros).

En el apartado de la MAIN relativo al encaje de la norma proyectada en el Derecho nacional y en el Derecho de la Unión Europea, se observa que dentro del apartado relativo al Derecho nacional se citan tres normas autonómicas: la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de protección, igualdad efectiva y no discriminación de las personas transexuales e intersexuales de la Comunidad de Madrid; la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección, igualdad efectiva y no discriminación de las personas LGTBI de la Comunidad de Madrid y la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, que deben reubicarse en el apartado relativo al Derecho autonómico.

Por otra parte, la MAIN analiza el impacto económico y presupuestario, para concluir, en relación con el primero, que tendrá efectos beneficiosos en la economía y que la nueva regulación hará más atractiva la promoción de viviendas con protección pública, lo que impulsará y dinamizará la economía. Por lo que se refiere al impacto presupuestario, la norma proyectada, según la MAIN, no genera impacto alguno.

Asimismo, la MAIN contiene un apartado detallado relativo a la detección y medición de las cargas administrativas y analiza, posteriormente, los impactos de carácter social, incluido el impacto en materia medioambiental y el impacto en materia de igualdad de

oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

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 impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 12 de enero de 2026, -exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, por el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Familia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de fecha 12 de enero de 2026, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Se observa que, por error, el título del archivo (documento 10 y documento 11), no se corresponde con su contenido. Así el documento 10, denominado impacto de familia, incluye el informe de impacto por razón de género y el documento 11, relativo al

impacto por razón de género, incluye el informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, por lo que debe corregirse.

- Informe 1/2026 de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 16 de enero 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 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.

Además, el proyecto de decreto y la MAIN se han trasladado a las secretarías generales técnicas de todas las consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021) tal y como se desprende de la última MAIN, así como del informe de legalidad. Según se afirma y si constata con la documentación aportada, han presentado observaciones la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales y la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que adjunta el informe elaborado por la Viceconsejera de Justicia y Víctimas y Comisionada del Gobierno para la Atención a las Víctimas del Terrorismo.

Por otro lado, se ha emitido informe favorable por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid; por la Dirección General de Presupuestos; consta escrito del Secretario del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, sobre el carácter no preceptivo del informe del citado órgano y, por ende, la innecesariedad de la convocatoria de dicho órgano colegiado y, finalmente, consta informe emitido por el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, que incorpora a su informe las observaciones realizadas por el representante de CC.OO. Unión Sindical de Madrid Región, por el representante de la Asociación de Parálisis

Cerebral de Madrid (ASPACE) y por la Federación Madrileña de Enfermedades Neurológicas (FEMADEN).

Mediante Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Vivienda y Rehabilitación de fecha 13 de marzo de 2026, se resuelve someter el proyecto a los trámites de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia atendiendo a lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y artículo 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, para recabar las posibles opiniones u aportaciones de los ciudadanos cuyos derechos e intereses legítimos pudieran verse afectados, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, estableciéndose un plazo de presentación de alegaciones desde el 17 de marzo al 8 de abril de 2026, ambos incluidos.

Además, consta que se ha emplazado de forma particular para el trámite de audiencia a las siguientes entidades, por su especial implicación en la promoción de vivienda pública y conocimiento de la materia:

- Asociación de promotores inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA).
- Federación de cooperativas de vivienda y rehabilitación de la Comunidad de Madrid (FCV).
- Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid (CERMI).
- Asociación Madrileña de Gestores de Vivienda Pública.
- La Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid (AVS).
- Consejo para el Diálogo Social, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento.

De las citadas entidades, han presentado alegaciones la Asociación de promotores inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA), la AVS y el Consejo para el Diálogo Social.

Asimismo, se han presentado hasta un total de 83 escritos de alegaciones por asociaciones, personas físicas y jurídicas y otras administraciones como el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, el Ayuntamiento de Madrid, sindicatos, etc., a las que se da respuesta en la MAIN, aceptando algunas de ellas y rechazando las otras. Resultaría aconsejable que la MAIN, al rechazar las propuestas recibidas en los trámites de audiencia e información pública, razonase el porqué de ese rechazo, toda vez que, en numerosas ocasiones, se limita a afirmar que se rechazan porque se ha optado por otra solución, sin mayor explicación.

Se señala en la última MAIN, que de oficio se ha evaluado la pertinencia de introducir una serie de modificaciones a la norma original, que afectan a los artículos 26, 33 y disposición adicional octava, si bien *“se considera que no resulta necesario solicitar nuevamente los informes preceptivos, ya que ninguno de ellos incide sobre los cambios mencionados”*. Atendiendo a la entidad de las modificaciones propuestas, no sustanciales, se considera correcta continuar con la tramitación, sin necesidad de realizar trámites adicionales.

Al respecto cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de septiembre de 2022, en la que se refuerza la doctrina de la Sala sobre la necesidad de reiteración del trámite de audiencia e información pública en la elaboración de disposiciones reglamentarias cuando en el texto final se introducen modificaciones esenciales, no incluidas en el texto originario. Así, en su FJ 3 señala que *“sólo en los supuestos en que ha habido cambios sustanciales en la norma en elaboración respecto al texto sometido a información pública, de tal forma que no es posible considerar que los interesados han podido manifestar su opinión sobre el texto que definitivamente va a ser aprobado, al diferir en su sentido o finalidad respecto del texto inicial, es necesario someter la citada norma a un nuevo período de información pública. Por el contrario, no es preciso tal reiteración de dicho trámite cuando los cambios son accesorios o secundarios, o bien cuando se deben precisamente a propuestas o sugerencias surgidas en el propio proceso de elaboración de la disposición, en ocasiones por los propios interesados en el trámite de información pública. En definitiva, la necesidad de un segundo período de*

información pública sólo resulta necesaria cuando las modificaciones suponen una alteración esencial del proyecto de disposición”.

La MAIN pone de manifiesto que el proyecto de decreto no está incluido en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2023 del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII legislatura (2023-2027), justificándose, a continuación, las razones que motivan la tramitación y posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación, del proyecto de decreto, tal y como exige el artículo 3.3 del Decreto 52/2021.

Igualmente, la MAIN hace mención a la evaluación *ex post*, de acuerdo con la nueva redacción introducida por el ya citado Decreto 58/2026, de aplicación al proyecto de decreto en tramitación, atendiendo a lo dispuesto en la disposición transitoria primera.

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 22 de junio de 2026 por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

QUINTA.- CONTENIDO DISPOSITIVO.

Analizaremos, a continuación, el contenido del proyecto de decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 18 de febrero de 2026 (en adelante, las Directrices).

Con carácter previo a su análisis pormenorizado, procede poner de manifiesto la confusa sistemática del texto del reglamento proyectado, el cual no sigue un orden lógico en las materias que trata, regulando en primer término aspectos respecto de los

cuales, es preciso -para su adecuada comprensión- tener claro trámites y conceptos que son tratados más adelante en la norma.

Así, por ejemplo, trata el tema de la transmisión de las viviendas en los artículos 9 y siguientes, antes de abordar el tema de su promoción y calificación. De igual modo, relega al artículo 37 los requisitos de acceso, regulando en los artículos 43 y siguientes lo títulos de acceso y su contenido y formalización, después de haber expuesto ya el procedimiento para la calificación de las viviendas. Asimismo, la regulación de los requisitos o caracteres definitorios de las viviendas protegidas, que son -a tenor del artículo 2 de la Ley 6/1997- su superficie, destino, uso, precio máximo y calidad, se intercalan de forma incomprensible en un mismo capítulo con el régimen transmisión, adjudicación u opción de compra de las viviendas, cuando deberían regularse en capítulos diferenciados, primero aquellos y luego estos (muestra de esta carencia de sentido, por ejemplo, es que la transmisión, cesión u opción de compra de las viviendas se regula en los artículos 8, 9 y 16 del proyecto, antes que la superficie que han de tener dichas viviendas, que se consigna en los artículos 17 a 21).

Si atendemos a la directriz 2, *“la propuesta normativa se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera:*

DISPOSICIONES GENERALES.

- a) Objeto.*
- b) Ámbito de aplicación.*
- c) Fines.*
- d) Principios generales.*
- e) Definiciones.*
- f) Otras disposiciones.*

PARTE SUSTANTIVA.

- g) Normas sustantivas.*
- h) Infracciones y sanciones.*

PARTE PROCEDIMENTAL Y ORGANIZATIVA (salvo que, cuando se combinen cuestiones sustantivas y procedimentales, para mayor inteligencia de la norma, se incorpore a su parte sustantiva).

i) Normas procedimentales.

j) Normas organizativas.

PARTE FINAL.

k) Disposiciones adicionales.

l) Disposiciones transitorias.

m) Disposiciones derogatorias.

n) Disposiciones finales.

ANEXOS”.

De acuerdo con ello, tras el artículo 1, debería seguir el 3; a continuación, los tipos de viviendas; luego, las disposiciones generales relativas al régimen de protección (duración, extensión, destino, uso, superficie y precio máximo de la primera transmisión) y, a continuación, las definiciones.

Tras lo anterior, se pasaría al derecho sustantivo, comenzando por los requisitos para acceder a una vivienda con protección pública, incluyendo las excepciones y reservas a favor de cupos determinados; dentro de la parte procedimental, resultaría aconsejable seguir un orden cronológico, de tal forma que se comience por la promoción de viviendas, títulos de acceso (requisitos, contenido y presentación), calificación provisional, calificación definitiva con su comprobación; elevación a escritura pública, entrega y ocupación; finalmente, se regularía el tema de las obras y transformaciones, así como las segundas y posteriores transmisiones de la vivienda, con sus requisitos.

Sentado lo anterior, procederemos al análisis individualizado del texto, comenzando con la parte expositiva.

Nos referiremos tan solo a aquellas partes del proyecto que sean merecedoras de alguna observación o consideración de índole jurídica o formal.

Como se ha expuesto anteriormente, el proyecto examinado, bajo el título de Decreto (...) del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, consta de una parte expositiva,

conformada por un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La denominación del **título** del proyecto de decreto cumple con las previsiones incluidas en el apartado 3 de las Directrices, dedicado a las especificidades de las normas aprobatorias (directrices 95 y 96).

La **parte expositiva** se acomoda en líneas generales al apartado 1. D, de las Directrices (directrices 12 a 19), dado que resume el contenido del decreto, describe sus antecedentes, indica su objeto, finalidad y las competencias, como prevé la directriz 16.

El apartado III, en el primer párrafo, recoge el contenido del decreto, si bien se hace necesario revisar su redacción, al no ser correcto indicar que el decreto “*a su vez se estructura en 53 artículos (...)*”, pues es el reglamento que se aprueba el que se estructura en cincuenta y tres artículos, distribuidos en cinco capítulos y nueve disposiciones adicionales. Así este párrafo debería decir que “*El decreto consta de una parte expositiva, otra dispositiva integrada por un artículo único, que aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales. Por su parte, el reglamento consta de una parte dispositiva integrada por cincuenta y tres artículos, agrupados en cinco capítulos, y nueve disposiciones adicionales*”, tal y como se recoge debidamente en la MAIN.

Dentro de este apartado III, donde dice “*sección primera*” y “*sección segunda*”, debe decir “*sección 1ª*” y “*sección 2ª*”, conforme a lo expuesto por la directriz 35.

Se sugiere adicionar en el capítulo II, sección1ª, *in fine*, una referencia a que igualmente “*se regula la superficie de las viviendas, de las plazas de garajes, de los trasteros y de los locales, así como el cómputo de las superficies de las viviendas*” y en el capítulo III, *in fine*, que se regula la “*realización de obras en viviendas, edificios y demás elementos con protección pública y transformación de locales en viviendas*”.

El apartado IV de la parte expositiva, que resume las novedades más relevantes, resulta redundante, por cuanto que en el apartado III se ha hecho un resumen del contenido de la norma y sus novedades. Además, en su párrafo introductorio, sería más adecuado que se refiriera a *“las novedades más relevantes del nuevo reglamento”*, en vez de referirse *“al nuevo decreto”*.

Se sugiere suprimir el párrafo primero del apartado V, por ser más propio de la MAIN, en donde se analiza las alternativas a la regulación, en su apartado 2.b).

Por otro lado, se echa de menos, de acuerdo con la directriz 17, la mención que, en los proyectos de decreto -especialmente en el supuesto de los reglamentos ejecutivos- se ha de hacer a *“la habilitación específica y al llamamiento que haga el legislado al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”*. En el presente caso, la norma habilitante es la Ley 6/1997, sin que en la parte expositiva se haga más mención sobre ella que la relativa a que la Comunidad de Madrid *“creó mediante la Ley 6/1997 (...) la “Vivienda con Protección Pública” para dar cobertura a las necesidades específicas de vivienda de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid”*, o la cita de la *“disposición final primera de la Ley 6/1997, de 8 de enero”*, sin mayor argumentación.

En otro orden de cosas, se justifica la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021. De acuerdo con la directriz 16, la justificación de la adecuación del proyecto de norma a los principios de buena regulación no debe ser meramente retórica y reproductora de la definición legal, por lo que conviene revisar, por ejemplo, la mención al principio de proporcionalidad.

En el apartado relativo a los aspectos más relevantes de la tramitación (directriz 18), se omite la mención a trámites tan importantes en el procedimiento administrativo de elaboración de leyes y disposiciones reglamentarias como son los de consulta previa, audiencia e información pública, a los que se refieren el artículo 60.1 y 2 de la Ley

10/2019 y artículos 4.2.a) y d) 5 y 9 del Decreto 52/2021, que resultaría aconsejable mencionar, aunque hayan sido ya citados al referirse al principio de transparencia.

Finalmente, siguiendo con lo indicado en esta directriz 18, conviene citar como informes relevantes, los del Consejo de Consumo y del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, como órganos consultivos de participación que han intervenido en el presente procedimiento.

La **parte dispositiva** se conforma de un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública que se incluye a continuación, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Atendiendo a lo dispuesto en la directriz 97, el artículo único, último inciso, en vez de señalar “*que se inserta a continuación*”, debería referir “*cuyo texto se incluye a continuación*”.

La **disposición transitoria primera** establece la posibilidad de que los expedientes de viviendas que, a la entrada en vigor de la norma proyectada, tengan solicitada calificación provisional pendiente de obtener, o tengan calificación provisional concedida, pendiente de solicitar la calificación definitiva -a las que les resultaría de aplicación el Decreto 74/2009, actualmente vigente-, puedan acogerse a la nueva normativa cuando el promotor lo solicite de manera expresa y “*manifieste que no existen terceros que puedan verse perjudicados por el cambio*”.

Como es sabido, el artículo 9.3 de la CE garantiza de forma expresa, entre otros, “*el principio de seguridad jurídica*”.

En el presente caso, no parece que una mera manifestación del promotor sobre la no existencia de terceros que puedan verse perjudicados por el cambio, sea suficiente para garantizar el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la CE, a fin

de evitar que un tercero pueda verse perjudicado por la aplicación voluntaria de una norma, sin haber sido oído.

En efecto, una disposición transitoria que permite acogerse a un régimen más favorable mediante autodeclaración del propio promotor presenta un problema estructural, en cuanto que quien manifiesta que *“no hay terceros perjudicados”* tiene un interés directo en que la afirmación sea cierta (acceder al régimen nuevo, normalmente más beneficioso), lo que debilita su valor probatorio. Por ello, de mantenerse la posibilidad de opción consignada en esta disposición, se deben incrementar las cautelas para proteger a esos terceros, en el sentido de exigir que la inexistencia de perjuicio a los mismos quede, de algún modo, acreditada.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **disposición transitoria segunda** prevé una retroactividad parcial de la norma proyectada para aquellas viviendas calificadas definitivamente conforme a la normativa anterior a las que, en cualquier caso, les será de aplicación dicha normativa anterior en las siguientes cuestiones:

- “a) El plazo de duración de la protección pública, que será el establecido en la calificación.*
- b) El porcentaje a aplicar para la determinación de las rentas máximas iniciales anuales de las viviendas calificadas para arrendamiento, que serán los establecidos en la normativa al amparo de la que fueron calificadas.*
- c) Las condiciones de acceso a las viviendas, de los precios máximos de venta y renta, que serán los establecidos en los planes estatales de vivienda a los que se encuentren acogidas las viviendas o normativa al amparo de la cual se calificaron”.*

En relación con esta disposición transitoria, la MAIN, pág.10, afirma que *“permite a los promotores de viviendas calificadas definitivamente someterse a este decreto con determinadas excepciones”*. Sin embargo, la citada disposición comienza señalando que *“las viviendas calificadas definitivamente al amparo de normas anteriores se someterán a lo dispuesto en este*

decreto con las siguientes excepciones (...)”, por lo que la aplicación de la nueva regulación en ciertos aspectos parece imperativa, no dispositiva.

A su vez, resulta contradictorio que, en el caso de los expedientes de calificación en tramitación, la disposición transitoria primera mantenga su sujeción al régimen establecido en el Decreto 74/2009, salvo solicitud del promotor en contrario y, en cambio, en el caso de las viviendas que ya hubiesen sido calificadas definitivamente, la disposición transitoria segunda imponga su sujeción al régimen del nuevo reglamento proyectado, con las excepciones que se establecen.

Todo ello hace necesaria la revisión del sistema de transitoriedad que se plantea.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En último término, la **disposición transitoria tercera** dispensa de la nueva exigencia prevista en el artículo 39.1.c) del proyecto de reglamento, -plazo mínimo de empadronamiento en la Comunidad de Madrid (diez años para compra de viviendas y cinco años para viviendas en arrendamiento)- a aquellos que acrediten que, a la entrada en vigor del proyecto de decreto, han *“suscrito respecto de las viviendas que integran la promoción, contratos de compraventa u opción de compra, o títulos de adjudicación o que hubieran entregado cantidades a cuenta del precio de la vivienda o que formaran parte de una cooperativa de vivienda y hubieran desembolsado cantidades para la compra del suelo o de la vivienda”*.

En relación con esta disposición transitoria tercera, debe advertirse que, conforme a la disposición transitoria primera, como vimos, el reglamento puede aplicarse a expedientes de viviendas que, a la entrada en vigor de la norma proyectada, tengan solicitada calificación provisional pendiente de obtener o tengan calificación provisional concedida, pendiente de solicitar la calificación definitiva, siempre que el promotor lo solicite de manera expresa y *“manifieste que no existen terceros que puedan verse perjudicados por el cambio”*. Esta última exigencia no se compadece bien con la exención

de la necesidad de estar empadronado si se han suscrito contratos o desembolsado cantidades, pues podría haber terceros perjudicados si el promotor solicita la aplicación de la nueva norma. Se sugiere introducir alguna cautela al respecto, en el sentido de condicionar la exención del requisito del padrón a que concurran, además, las circunstancias de la disposición transitoria primera.

Asimismo, desde una perspectiva formal, cuando se dice *“el requisito de empadronamiento establecido en el artículo 39.1.c) no se exigirá...”* debe decir *“el requisito de empadronamiento establecido en el artículo 39.1.c) del Reglamento de Viviendas con Protección Pública no se exigirá...”*, pues la disposición derogatoria examinada no forma parte de dicho reglamento, sino del decreto que lo aprueba.

La **disposición derogatoria única** contiene, en su apartado 1, una derogación tácita de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el proyecto de decreto, y enumera en su apartado 2, de forma expresa, la relación de normas que deroga.

La directriz 44 regula este tipo de disposiciones y señala que deberán realizar, en primer lugar, dentro de las normas del mismo rango, una relación cronológica y exhaustiva de todas las normas derogadas y añade que se cerrará con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia de derogación. Conforme a ello, la disposición derogatoria analizada debe comenzar con la enumeración expresa de las normas del mismo rango que se derogan, que deben figurar en el apartado primero de la disposición examinada. En cuanto al orden de la relación de las normas que se derogan, de acuerdo con la directriz 44, debe seguir un orden cronológico, de mayor a menor antigüedad, pero *“dentro de las normas del mismo rango”*, por lo que procedería primeramente la enumeración de los decretos que se derogan, seguida de la enumeración de las distintas órdenes dictadas por los consejeros competentes en materia de vivienda, al ser de inferior rango jerárquico, ordenadas también cronológicamente.

Por otra parte, resulta imprescindible advertir que la derogación expresa de las dos órdenes dictadas en materia de normas técnicas de calidad de las viviendas con protección pública, -la Orden de 18 de abril de 1997, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueban las normas técnicas de calidad de las Viviendas con Protección Pública y la Orden de 17 de junio de 1998, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se establecen las Normas Técnicas de Calidad de las Viviendas con Protección Oficial, promovidas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid-, deja sin normativa específica de la Comunidad de Madrid esta materia, sin perjuicio de que resulte de aplicación supletoria el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación; relacionado con esta cuestión, el artículo 2 de la Ley 6/1997 define la vivienda con protección pública como *“la que, con una superficie construida máxima de 150 metros cuadrados, cumpla las condiciones de destino, uso, precio y **calidad** establecidas reglamentariamente y sea calificada como tal por la Comunidad de Madrid”*.

En base a ello, debe revisarse este extremo y, de optar por mantenerse la derogación de tales normas, podría resultar aconsejable hacer una referencia al real decreto citado, en orden a determinar la regulación aplicable en materia de calidad, pues el artículo 2 de la Ley 6/1997 define la vivienda con protección pública como aquella que, *“con una superficie construida máxima de 150 metros cuadrados, cumpla las condiciones de destino, uso, precio y calidad establecidas reglamentariamente”*. Efectivamente, la norma proyectada regula la superficie de la vivienda en su artículo 17, el destino de las viviendas con protección pública en el artículo 7 y el precio en los artículos 12, 13 y 14, sin que haya ningún precepto destinado a regular las condiciones de calidad exigidas para que las viviendas puedan calificarse de protección pública, lo que supondría un incumplimiento del mandato del legislador.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **disposición final primera** prevé la aplicación como supletoria, *“en todo lo no previsto en este decreto”*, de la normativa estatal en materia de viviendas de protección

oficial, al igual que hacía el Decreto 74/2009. Se ajusta, por tanto, a lo dispuesto en la directriz 45 apartado c). El apartado 2 indica que *“en todo lo no previsto en el presente decreto, será de aplicación al alojamiento temporal de estudiantes de educación superior, el régimen jurídico establecido para el arrendamiento de temporada en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos”*. Esta remisión, si bien es correcta, contradice ciertas partes del proyecto, como veremos posteriormente, a lo que cabe añadir que se advierte de que algunos artículos del texto proyectado excepcionan la aplicación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU, en lo sucesivo).

Por último, **la disposición final primera** contempla la habilitación normativa en favor del titular de la consejería competente en materia de vivienda para dictar *“cuantas disposiciones sean precisas para la ejecución y aplicación de este decreto”*. En sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada en esa disposición, pues los términos *“ejecución y aplicación”* hacen referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada disposición y circunscribir la habilitación para *“dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de este decreto”*.

La **disposición final segunda** contempla su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», de conformidad con el artículo 40.1 del EA.

El proyecto de decreto incluye, a continuación, el título de la disposición reglamentaria que se aprueba: **Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid**.

Después del título del reglamento, se incluye un índice de la norma proyectada, dividido en capítulos, secciones, artículos y disposiciones adicionales-, siguiendo lo dispuesto en

la directriz 100: “*En las disposiciones aprobatorias el índice se situará inmediatamente después del título de la disposición aprobada*”.

La estructura del proyecto de decreto aprobatorio -el artículo único, las tres disposiciones transitorias, la disposición derogatoria y las tres disposiciones finales (el índice enumera cuatro, pero el texto del proyecto remitido solo contiene tres)-, han de excluirse del índice del reglamento de viviendas con protección pública propiamente dicho. El índice ha de ir referido exclusivamente a la disposición aprobada.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere revisar los títulos de los artículos y disposiciones de la parte final del índice, a fin de ajustarse a las reglas de ortografía de la Real Academia Española, en las que se señala que, en los índices elaborados para facilitar el acceso a la información, no se escribe punto al final de cada línea. Esta regla se acoge en la directriz 11, al establecer la composición de los índices.

Entrando ya a analizar cada uno de los artículos que sean merecedores de alguna observación, el **artículo 1** define el objeto del reglamento. A diferencia del reglamento anterior, que solo incluía en el objeto “*el desarrollo del régimen jurídico de la vivienda con protección pública establecida por la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública de la Vivienda de la Comunidad de Madrid*”, el nuevo precepto añade “*la regulación de los derechos y obligaciones de los promotores, propietarios y arrendatarios de vivienda con protección pública*”. Conviene revisar la redacción del precepto porque este nuevo añadido se ha incluido sin conjunción alguna antes de “*la regulación de los derechos...*”, justo detrás de “*Comunidad de Madrid*”, lo que dificulta su comprensión.

El **artículo 2** contiene una serie de definiciones, “*a efectos de este reglamento*”, necesarias para una correcta comprensión de los artículos que incluyen las palabras o expresiones: “*adquirente*”, “*promotor*”, “*indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM)*”, “*ingresos familiares*”, “*unidad familiar*”, “*precio*”, “*coste de la vivienda*”, “*título de acceso a la vivienda*”, “*domicilio habitual y permanente*”, “*vivienda vacía*” y “*ocupantes legales*”.

Dentro del apartado 2, se define el promotor como *“cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo los títulos de acceso de este decreto”*, adaptando al efecto la definición contenida en el artículo 9.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante, LOE), que expresamente se cita. Efectivamente, un promotor es aquella persona que organiza, de principio a fin, una edificación, con el fin de mantenerla para sí, o entregarla a un tercero. Por ello, no se alcanza a comprender que el tercer párrafo de este apartado señale que *“la consideración de promotor se extenderá a aquellas personas jurídicas que adquieran viviendas con protección pública, de conformidad con el artículo 10”*. Este artículo 10 permite la enajenación de las viviendas protegidas con uso arrendamiento, por promociones completas, *“en cualquier momento del periodo de vinculación a dicho régimen de uso”*; es decir, la transmisión podría realizarse transcurridos varios años desde la puesta en funcionamiento de la promoción; asimismo, el artículo 10 no limita la transmisión en favor de personas jurídicas. Por lo tanto, no siempre resultaría procedente la asimilación del adquirente al promotor, figura ésta que, por su propia naturaleza, desaparece una vez entregadas las viviendas (sin perjuicio de las responsabilidades subsistentes). Si lo que se persigue es imponer al nuevo adquirente -persona física o jurídica- las obligaciones que este reglamento establece para el promotor, en todo aquello que pudiera resultar aplicable en función del momento en que se efectúe la transmisión, se recomienda indicarlo así expresamente: *“el adquirente de viviendas con protección pública para arrendamiento, transmitidas de conformidad con el artículo 10, quedará sujeto a las obligaciones que este reglamento impone al promotor, en lo que pudiera resultar de aplicación”*.

En cuanto al indicador público de renta de efectos múltiples a que se alude en el apartado 3, convendría precisar que es el indicador definido en el artículo 2 del Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, pues, a diferencia de otras remisiones, solo se indica la norma, pero no el precepto concreto en que se define.

En relación con el concepto de “*unidad familiar*”, el artículo que examinamos utiliza, en la letra a) de su apartado 5, el concepto de unidad familiar empleado por el artículo 36 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, teniendo en cuenta la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que sustituyó la incapacitación judicial por un sistema de apoyos para las personas con discapacidad, y que eliminó las figuras de la patria potestad prorrogada (aplicada a los menores con discapacidad al llegar a la mayoría de edad) y la patria potestad rehabilitada (para hijos mayores de 18 años que convivían con los padres y eran incapacitados judicialmente); de esta forma, en la actualidad solo forman parte de la unidad familiar aquellas personas con discapacidad sometidos a patria potestad prorrogada o rehabilitada que no hayan visto modificado su régimen y, desde la entrada en vigor de la Ley 8/2021, los hijos mayores de edad con discapacidad sobre los que se haya establecido una curatela representativa por resolución judicial.

En todo caso, debe advertirse que el concepto de unidad familiar contemplado en la Ley 35/2006 lo es a efectos exclusivamente tributarios; ámbito en el cual las parejas de hecho unidas en análoga relación de afectividad a la matrimonial no gozan de idéntico tratamiento fiscal al de los cónyuges, por lo que solo uno de los miembros puede formar una unidad familiar conjunta con los hijos, mientras el otro debe declarar de forma individual. Esta circunstancia determina que el apartado que ahora analizamos se vea obligado a incluir la letra b) para extender el concepto de unidad familiar a tales parejas de hecho, lo que, por otra parte, concuerda con la equiparación otorgada en el ámbito autonómico madrileño por la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid.

La letra b) de este apartado 5, computa como unidad familiar “*la[s] uniones o parejas de hecho inscritas en el registro correspondiente*” [sic]. Además de corregir la errata, sustituyendo el artículo “la”, por “las”, en esta unidad familiar deben ser incluidos,

igualmente, los hijos de esa unión de hecho. Por tanto, a fin de evitar dudas interpretativas, se recomienda sustituir la actual redacción por la siguiente: *“A los cónyuges no separados legalmente se equiparán las uniones o parejas de hecho inscritas en el registro correspondiente”*.

En lo atinente al apartado 6 de este mismo artículo 2, su segunda frase señala que los precios serán establecidos *“para cada una de las localidades o ámbitos intraurbanos del territorio de la Comunidad de Madrid”*, manteniendo la dicción del artículo 12.2 del vigente Decreto 74/2009. Sin embargo, la regulación contenida en los restantes preceptos del proyecto suprime la referencia a los ámbitos intraurbanos y únicamente alude a los precios que se fijen para cada municipio. Así sucede con los artículos 13, 47.2, 52.3 y las disposiciones adicionales primera, segunda y cuarta. Por consiguiente, debe revisarse este extremo y armonizar las previsiones contenidas al respecto a lo largo del texto.

Igualmente, debe coordinarse la terminología empleada al definir las distintas clases de títulos de acceso consignadas en el apartado 8 de este artículo 2 con la regulación del artículo 43.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere revisar lo que se entiende por cada uno de los conceptos que se enuncian, siguiendo la directriz 31.c), que señala que *“cada ítem deberá concordar con la fórmula introductoria y, en su caso, con el inciso final”*.

El **artículo 3** define el ámbito de aplicación de la norma.

Se remite para ello al concepto de vivienda con protección pública contenido en la Ley 6/1997, aunque alterando en cierto modo los términos del mismo. Si bien el artículo 2 del Decreto 74/2009 también desarrolla dicho concepto, resultaría más correcto mantener en este precepto los términos de la definición legal -que en ningún caso

pueden ser contradichos, atendiendo al principio de jerarquía normativa-, sin perjuicio del desarrollo o concreción de cada uno de los conceptos contemplados en dicha definición (destino, uso, precio y calidad) en los restantes preceptos del articulado.

Por otro lado, a la vista del tenor literal del artículo 2 de la Ley 6/1997, que utiliza los términos “*destino*” y “*uso*”, se observa cierta confusión en la utilización de estas palabras en el proyecto de reglamento, que no son sinónimas, como más adelante se expondrá.

Desde el punto de vista formal, la cita de la Ley 6/1997 puede realizarse de forma abreviada, atendiendo a la directriz 59, al haber sido ya citada de forma completa en el artículo 1.

El **artículo 4** establece una clasificación de las viviendas con protección pública distinguiendo entre las de régimen general y las de régimen especial.

Se trata de un precepto de difícil comprensión, porque parece dar por conocidos conceptos que no se han especificado previamente, como qué se entiende por destino, qué se entiende por uso, siendo junto con la superficie los elementos diferenciadores entre ambos tipos de vivienda con protección pública. Así, resulta que las de régimen especial “*serán viviendas en arrendamiento*” distinguiendo, a su vez, dos tipos: las viviendas destinadas al alquiler con espacios compartidos, y las viviendas destinadas al alojamiento temporal de estudiantes de educación superior y al alojamiento de los estudiantes de educación superior que participen en programas de movilidad e intercambio nacional o internacional dentro de la Unión Europea; en adición, se señala que “*de forma justificada y cumpliendo los requisitos señalados, podrá autorizarse bajo esta modalidad el alojamiento de otro tipo de colectivos*”.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que, a pesar de introducirse en este artículo el concepto de vivienda con protección pública de régimen especial, esta categoría de vivienda no vuelve a aparecer en el texto del reglamento, salvo en la disposición

adicional cuarta y quinta, lo que induce a una enorme confusión, pues dificulta determinar qué requisitos se aplican a las mismas y cuáles no.

Por otra parte, se recomienda sustituir la expresión *“arrendamiento con opción o derecho a compra”* por la de *“arrendamiento con opción a compra”*, ya que la primera resulta redundante, al ser la opción de compra un derecho que puede ejercitar el arrendatario en las condiciones pactadas.

En el caso de las viviendas destinadas al alquiler con espacios compartidos, se incluye un segundo párrafo en la letra a) del apartado 2 que precisa que *“Si la normativa urbanística municipal regulara este tipo de viviendas, las superficies mínimas de vivienda y espacios comunitarios serán las que se definan en el planeamiento correspondiente”*. En su redacción actual, ampararía que el planeamiento pudiese establecer requisitos de superficie y espacios comunitarios inferiores a los consignados en el reglamento proyectado.

En el primer párrafo de la letra b), debería suprimirse o reformular el fragmento *“y al alojamiento de los estudiantes de educación superior que participen en programas de movilidad e intercambio nacional o internacional dentro de la Unión Europea, en adelante, alojamiento temporal de estudiantes de educación superior”*, pues todos ellos son estudiantes de educación superior y aporta complejidad a la redacción, dificultando su comprensión.

Finalmente, debemos detenernos en el último párrafo de este artículo, a cuyo tenor *“las viviendas con protección pública especial no pueden llevar a cabo la división horizontal del edificio excepto en situaciones justificadas. Dicha limitación se deberá inscribir en el Registro de la Propiedad”*.

Desde el punto de vista formal, la redacción ofrecida resulta inadecuada, pues el postulado de que *“las viviendas con protección pública especial no pueden llevar a cabo la acción de la división horizontal del edificio”*, resulta confuso. El sujeto que, en su caso,

debería realizar la acción, sería el promotor o el propietario del edificio, pero nunca “las viviendas”, al tiempo que sería el edificio el que se divide en propiedad horizontal.

Desde una perspectiva sustantiva, por un lado, el establecimiento de una prohibición para limitar el derecho de un promotor o propietario a dividir su edificio, como cualquier limitación del derecho de propiedad de un inmueble, debería imponerse en una norma con rango de ley. Ahora bien, siendo el objeto del reglamento la regulación de la vivienda protegida y afectando a una nueva figura como es la vivienda protegida de régimen especial, competencia de la Comunidad de Madrid, como ha quedado expuesto en la consideración jurídica segunda del presente informe, cabría entender que una disposición reglamentaria puede prohibir la división horizontal de edificios destinados a vivienda de protección pública, a fin de evitar la utilización fraudulenta de ayudas públicas, la especulación o el fraccionamiento en infraviviendas que no cumplan con los metros cuadrados mínimos obligatorios. No obstante, debería determinarse en el proyecto cuáles son esas situaciones justificadas que permitirían excepcionar la prohibición de división horizontal del edificio.

Por otra parte, como es bien sabido, al Estado compete, ex art. 149.1.8ª CE, la competencia exclusiva en materia de “ordenación de los registros e instrumentos públicos”. Sobre el alcance de esta competencia se pronuncia la sentencia del Tribunal Constitucional 157/2021, de 16 de septiembre, en los siguientes términos:

“...el Estado ostenta “en todo caso” competencia exclusiva para la ordenación de los registros, en los términos ya señalados (art. 149.1.8 CE), lo que supone, como es obvio, que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad, proceder a dicha “ordenación” (STC 7/2019, FJ 3), ni siquiera a reproducir los preceptos de la normativa estatal, al carecer de competencias para ello [STC 132/2019, FJ 7 D)]. Lo que sí podría ser cuestión de interpretación, y es precisamente lo que aquí se plantea, es cuál sea el alcance positivo de la competencia estatal sobre ordenación de los registros y de las competencias autonómicas sobre Derecho civil, cuando interaccionan entre sí al regir cada una de ellas la materia que le es propia.

Así pues, a los efectos que ahora interesan, la extensión de dicha competencia estatal en materia de ordenación de los registros públicos puede definirse atendiendo a dos criterios. En primer lugar, corresponde al Estado la regulación y organización de registros de carácter civil, así como la de la publicidad y protección que estos otorgan. En segundo lugar, corresponde también al Estado la determinación, no solamente de los efectos de la inscripción registral, sino también de los actos y negocios jurídicos de naturaleza o con trascendencia civil que son o deben ser inscribibles y, por tanto, acceden al registro.

(...)

Son pues, las normas estatales las que han de regular la organización de los registros de carácter civil, determinando las condiciones para el acceso a los mismo de los actos inscribibles, los efectos de la publicidad y de la protección que otorga la inscripción, así como también disponer directa o indirectamente, como hace a través de cláusula de apertura que permite la inscripción de los derechos reales previstos en las legislaciones forales (art. 2 LH en relación con los arts. 7 y 8 RH), los actos o negocios jurídicos con trascendencia civil que son susceptibles de inscripción registral”.

Sentadas las anteriores reglas generales, el Alto Tribunal analiza si un precepto autonómico navarro vulnera las competencias estatales, al disponer que, en caso de ruptura de la familia, atribuido el uso y destino de la vivienda familiar según se hubiera asignado la guarda individual o compartida de la descendencia común, el derecho de uso atribuido podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el Registro de la Propiedad.

Ante esta circunstancia, el Tribunal Constitucional determina la constitucionalidad de tal previsión, con base en los siguientes argumentos:

“Para resolver la controversia que aquí se plantea es suficiente constatar que, conforme a la ya señalada necesidad de una interpretación integrada y armónica de las competencias estatales y autonómicas sobre la legislación civil, el solo argumento de que la norma autonómica se refiera a un eventual acceso del derecho de uso que regula al registro de la propiedad, no puede ser considerado suficiente para apreciar su inconstitucionalidad. Las comunidades autónomas con competencias en materia de

Derecho civil pueden incluir en sus regulaciones cuestiones relacionadas con el acceso a los registros, siempre que se vinculen con sus competencias en materia de conservación, modificación o desarrollo de su Derecho civil propio y que no suponga inmiscuirse en la ordenación sustantiva de los registros públicos. Esto es, siempre que no incidan en la regulación del registro ni en la de la protección que la inscripción registral otorga o la publicidad que deriva de la referida inscripción ni tampoco en la determinación de los actos y negocios jurídicos susceptibles de ser protegidos de ese modo.

El inciso de la ley 72 cuestionado se ajusta a esos criterios. (...) En efecto, disponiendo el legislador foral de competencia para regular el derecho de uso de la vivienda en situaciones de ruptura familiar, cabe entender que también la tiene para fijar, por remisión, el potencial régimen de eficacia de dicha regulación frente a terceros, pudiendo para ello utilizar la técnica de hacer factible acudir al mecanismo de la inscripción registral, siempre que la misma resulte posible por prescribirlo el Derecho estatal y sin que la norma territorial aborde la regulación sustantiva de esta última inscripción.

De hecho, la norma foral se limita a prever una posibilidad, no establece ni el régimen de acceso de dicho derecho al registro, ni regula la publicidad o protección que el acceso otorga. Tampoco se afecta con ello la función calificadora que realiza el registrador de la propiedad que comporta, asimismo, un juicio de legalidad, atinente a la legalidad formal o extrínseca del documento o título inscribible. Y mucho menos supone determinar cuáles hayan de ser los requisitos que han de cumplirse para tal inscripción ni los presupuestos, modos y efectos de la misma.

(...)

Por el contrario, el inciso impugnado se limita a contemplar que un derecho, el de habitación de los menores materializado en el uso de la vivienda familiar en los términos apreciados en una resolución judicial, pueda, en su caso, acceder al registro de la propiedad, de conformidad con los presupuestos, modos y efectos previstos en la legislación estatal a la que corresponde regular el registro de la propiedad.

El acceso al registro de este derecho de uso está contemplado en la legislación estatal, de modo que también se cumple el segundo criterio antes mencionado”.

Nótese que la doctrina constitucional expuesta fue dictada en relación con una comunidad autónoma, como Navarra, con competencias en materia de Derecho civil;

competencia de la que carecen las autonomías de régimen común como la Comunidad de Madrid. Con todo, entendemos que podría resultar extrapolable el razonamiento a otras disposiciones que estas comunidades dicten al amparo de títulos competenciales que les son exclusivos, como sucede, en este caso, con la vivienda.

En todo caso, para cumplir con las exigencias de constitucionalidad, el acceso al Registro de la Propiedad debe venir expresamente contemplado en la legislación estatal, previendo la norma autonómica esa posibilidad de acceso -que no obligación- conforme a la misma. De acuerdo con ello, se propone la siguiente redacción: “*Dicha limitación se podrá inscribir en el Registro de la Propiedad en los términos legalmente previstos*”. Esta observación se hace extensible a todas aquellas partes del reglamento que contienen una previsión similar.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el **artículo 5** existe una discordancia de género en su apartado 3 (“*sin que sea necesari[a] ninguna declaración especial al efecto*”).

El **artículo 6**, como novedad, extiende la protección pública de la vivienda calificada a los terrenos. Resultaría conveniente ahondar en la MAIN las razones de esta extensión y, especialmente, sus consecuencias prácticas, al resultar poco clarificador el señalar que “*la protección se extiende al terreno entendido como la parcela sobre la que se desarrolla la promoción*”.

En el **artículo 7** del proyecto de reglamento se regula el destino de las viviendas con protección pública, señalando que “*habrán de destinarse a domicilio habitual y permanente de sus ocupantes legales de conformidad con el destino para el que han sido calificadas*”.

Se introduce por primera vez, por tanto, uno de los requisitos o condiciones que la Ley 6/1997 exige a las viviendas para poder ser calificadas como de protección pública.

Como se ha apuntado anteriormente, se observa cierta confusión en la utilización de los términos “destino” y “uso”, que en el proyecto de decreto se utilizan en ciertas ocasiones como sinónimos, cuando, según la ley, son conceptos diferentes que deben desarrollarse reglamentariamente.

Esta distinción entre uso y destino aparece apuntada en la Ley 9/2003, al establecer el régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid. El artículo 8 de la citada ley, que regula las infracciones muy graves, tipifica como tales, en sus apartados j) y k):

“j) Alterar el régimen de uso establecido para las viviendas protegidas.

k) No destinar las viviendas protegidas a domicilio habitual y permanente o dedicarlas a segunda residencia. Se considera que no se destina a domicilio habitual y permanente cuando permanezca desocupada durante un plazo superior a tres meses seguidos sin causa justificada”.

El proyecto de reglamento hace referencia al régimen de uso en el artículo 37, pero lo rubrica “régimen de acceso a la vivienda con protección pública”, sin perjuicio de que, a lo largo del articulado es posible deducir dicho concepto de la lectura de los diversos preceptos que hacen referencia a la calificación “para venta, uso propio o arrendamiento”, (como es el caso del artículo 4.1, del proyecto de reglamento que contempla, incluso, la posibilidad del arrendamiento con opción de compra). Sin embargo, a continuación, llama la atención cómo el propio artículo 7, después de establecer que las viviendas con protección pública deben “destinarse a domicilio habitual y permanente de sus ocupantes legales”, vuelve a utilizar nuevamente la palabra “destino”, ahora en el sentido de “uso” al decir “de conformidad con el destino para el que han sido calificadas”, es decir, para el régimen de uso para el que han sido calificada.

Por esta razón, resulta necesario introducir en el proyecto una definición en el artículo correspondiente, que regule con claridad el régimen de uso y el destino, evitando la palabra “destino” para regular todo lo relativo al uso y al régimen de acceso, y

viceversa. Si la alteración del régimen de uso, así como no destinar las viviendas protegidas a domicilio habitual y permanente o dedicarlas a segunda residencia, están tipificadas como infracciones muy graves por la Ley 9/2003, el principio de seguridad jurídica exige una regulación mucho más clara de ambos conceptos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 8**, bajo el título “*Cesión de las viviendas con protección pública destinadas a venta o uso propio*”, contempla el supuesto de que las personas físicas propietarias o el promotor individual de una vivienda con protección pública, no pudieran ocuparla, permitiendo su cesión en arrendamiento.

Como se ha indicado anteriormente, para evitar confusiones entre los términos “*uso*” y “*destino*”, sería conveniente no utilizar el término “*destinadas*” en el título del artículo, en cuanto que está referido al régimen de uso de la vivienda con protección pública y no al destino de la vivienda como domicilio habitual y permanente, como exige el artículo 7 del proyecto de reglamento.

Llama la atención que, para tener desocupada la vivienda durante más de tres meses, sea precisa la autorización administrativa (art. 7), y para esta cesión en arrendamiento por imposibilidad de ocupar la vivienda con protección pública en régimen de venta o uso propio, no se exija autorización alguna ni causa justificada, limitándose a señalar que la cesión en arrendamiento deberá realizarse “*en las condiciones previstas en los artículos 14, 44.1.a) y b) y 46*”.

Si bien es cierto que el precepto analizado tiene su precedente en el actual artículo 17 del Decreto 74/2009, y este, a su vez, en el artículo 18 del Decreto 11/2005, ya derogado, se advierte que el precepto examinado ha de tener en cuenta lo previsto en el artículo 8.j) de la Ley 9/2003, que tipifica como infracción muy grave: “*alterar el régimen de uso establecido para las viviendas protegidas*”.

En el último párrafo se alude a la aportación del justificante de pago de la *“tasa por comprobación de la declaración responsable de contratos de vivienda con protección pública”* debiendo advertirse que no existe dicha tasa ni puede resultar exigible en tanto que no se regule a nivel legal, habida cuenta del principio de reserva de ley en materia tributaria que se consagra tanto en el artículo 31.3 de la Constitución como en el artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en lo sucesivo, LGT).

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, todas las tasas autonómicas se regulan en el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre (en adelante, TRLTPP), cuyo capítulo LXXVIII se ocupa de la *“Tasa por actuaciones y servicios en materia de vivienda protegida”*. En particular, su artículo 392.c) contempla como hecho imponible *“El visado de contratos de compraventa y contratos de arrendamiento de viviendas protegidas conforme a la legislación vigente”*, en tanto que el artículo 394 establece la tarifa 78.02. para los *“Visados de contratos de compraventa y contratos de arrendamiento”*.

Ello es debido a que el vigente artículo 17 del Decreto 74/2009, al regular la cesión de las viviendas, dispone que *“Una vez celebrado el contrato de arrendamiento habrá de presentarlo para su visado administrativo”*; visado que se regula en el artículo 15. A diferencia de la actual regulación, el proyecto de reglamento sustituye dicho visado por una declaración responsable, pretendiendo continuar exigiendo la misma tasa por esa declaración responsable. Sin embargo, ello no resulta posible por dos razones:

- En primer lugar, porque las tasas se definen legalmente en el artículo 2.2.a) de la LGT como *“los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”*. En análogo sentido, el artículo 8 del TRLTPP. En el caso de sustituirse un

visado por una declaración responsable, no parece que exista un servicio o actividad pública que justifique apriorísticamente su exigencia.

- En segundo lugar, porque, aunque existiese algún servicio o prestación gravable, cualquier imposición de una tasa por ello pasaría por la necesaria modificación del TRLTPP, a fin de delimitar su hecho imponible y demás elementos del tributo exigidos por el artículo 8 de la LGT en una norma con rango de ley.

En consecuencia, debe suprimirse del precepto examinado la mención a la aportación del justificante de pago de la *“tasa por comprobación de la declaración responsable de contratos de vivienda con protección pública”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el **artículo 9**, referido a la transmisión de las viviendas con protección pública en régimen de venta o uso propio, vuelve a utilizarse el término *“destinadas”*. Este precepto va referido a las segundas y posteriores transmisiones, es decir, las que haga el primer adquirente de las mismas.

El primer párrafo exige la obligatoriedad de respetar el precio máximo de venta.

El segundo párrafo, por su parte, dispone que *“en todo caso, si la vivienda hubiera obtenido financiación al amparo de un plan estatal o autonómico de vivienda, u otro instrumento de financiación de carácter estatal o europeo, se deberán cumplir los requisitos establecidos por dicha normativa, incluida, en su caso, la autorización previa de la consejería competente en materia de Vivienda. En estos casos, la autorización será necesaria para inscribir la transmisión de estas viviendas en el Registro de la Propiedad”*. Este último inciso, conforme a lo dicho, podría resultar inconstitucional, al imponer una obligación negativa de calificación al registrador si no se presenta dicha autorización. Deberá matizarse, conforme a lo expuesto anteriormente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El tercer párrafo de este artículo 9 dispone:

“En este caso, se exceptúan de la necesidad de autorización los supuestos de transmisión de vivienda como consecuencia de una enajenación forzosa, dación en pago en favor de entidades de crédito, herencia, liquidación de la sociedad conyugal o extinción del proindiviso. No obstante, una vez adquirida la vivienda por alguno de estos títulos, el nuevo titular de la vivienda quedará sujeto a las disposiciones de este decreto”.

La locución preposicional subrayada induce a confusión, al parecer referirse exclusivamente al supuesto del segundo párrafo. Adicionalmente, la sujeción del nuevo titular de la vivienda a las disposiciones del reglamento proyectado que se proclama en la última frase del párrafo transcrito dependerá de la compatibilidad de la regulación plan aplicable, especialmente si es estatal. Se sugiere su revisión.

El **artículo 10** contempla la posibilidad de transmisión de viviendas con protección pública calificadas para arrendamiento, mediante su enajenación por los promotores, siempre que se realice por promociones completas y con autorización previa de la consejería competente en materia de vivienda, salvo que la transmisión resulte de una ejecución forzosa o se produzca antes de haber presentado la declaración responsable de calificación definitiva.

En este punto, hay que tener en cuenta el artículo 5 de la Ley 9/2017 que, con el título “enajenación de promociones y garantías al inquilino”, dice:

“1. Las viviendas con protección pública para arrendamiento y arrendamiento con opción de compra calificadas definitivamente podrán ser enajenadas por sus promotores por promociones completas.

2. *Cuando se trate de promociones mixtas, podrán ser enajenadas la totalidad de las Viviendas con Protección Pública para arrendamiento o arrendamiento con derecho de opción de compra que integran la promoción.*
3. *La enajenación prevista en el apartado anterior podrá efectuarse con libertad en el establecimiento del precio, en cualquier momento del período de vinculación a dicho régimen de uso, previa autorización de la Consejería competente en materia de vivienda, a un nuevo titular o titulares, con derecho de adquisición preferente para personas jurídicas de reconocida dedicación a la gestión de vivienda protegida con fines sociales, pudiendo retener, si así lo acuerdan, la gestión de las promociones, con la obligación por parte del nuevo o los nuevos titulares, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones.*
4. *En las enajenaciones reguladas en este precepto, el adquirente o nuevo titular quedará obligado a atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidas en el contrato, subrogándose en todos los derechos y obligaciones. En cualquier caso, dichas enajenaciones no podrán ir en perjuicio de terceros.*
5. *Se exceptúa de lo dispuesto en los apartados anteriores la vivienda con protección pública cuya titularidad corresponda a la Comunidad de Madrid, que no podrá ser objeto de transmisión a terceros distintos de los inquilinos o sus causahabientes”.*

El artículo 10 del proyecto de reglamento no hace referencia alguna a la posibilidad de enajenar promociones completas de viviendas con protección pública para arrendamiento con opción de compra, como sí prevé el artículo 5 de la Ley 9/2017; ello es debido a que esa misma Ley 9/2017, en su redacción original, suprimió el régimen de viviendas con protección pública en arrendamiento con opción de compra, figura que vuelve a incorporarse al texto legal, siquiera de forma indirecta, mediante la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, que, en su artículo 3 señala que “*el acceso a la vivienda con protección pública será en propiedad, en arrendamiento y/o a través de otras formas de acceso que puedan estar previstas por la legislación*”, si bien no configurado como promociones completas en este régimen de uso, sino como un posible pacto entre arrendador y arrendatario en las viviendas con protección pública de régimen general en arrendamiento, lo que se advierte a los efectos oportunos.

En otro orden de cosas, el apartado 4 indica que *“a las escrituras públicas por las que se transmita la promoción se adjuntará copia de la correspondiente autorización, sin la que los registradores de la propiedad no podrán inscribir”*. El inciso subrayado debe ser suprimido, por inconstitucional, al entrar de facto a regular la función de calificación del registrador, conforme a la doctrina expuesta por la ya citada STC 157/2021, de 16 de septiembre.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 11** contempla la posibilidad de que las viviendas con protección pública no promovidas por el sector público que vayan a ser *“destinadas”* o asignadas a familias numerosas puedan adjudicarse a otras personas, siempre que hubieran transcurrido al menos tres meses desde la presentación de la declaración responsable de calificación definitiva, y que se acredite haber dado traslado de la disponibilidad de viviendas a las asociaciones que representen a dicho colectivo en el municipio en que radique la promoción de viviendas y, en su defecto, a la Federación de Familias Numerosas de Madrid, sin que se hubiesen podido vender o arrendar.

Esta obligación de dar traslado a las asociaciones que representen a las familias numerosas en el municipio en que radique la promoción de viviendas y, en su defecto, a la Federación de Familias Numerosas de Madrid, a fin de que intenten conseguir su venta o arrendamiento, no se recoge en ninguna otra parte del proyecto. Se recomienda una regulación más expresa y detallada de esta cuestión.

En cuanto a la designación de la referida federación, su denominación correcta es la de Federación Madrileña de Familias Numerosas.

Por otro lado, no existe en la normativa vigente una reserva legal en favor de este colectivo, a pesar de que la MAIN afirma lo contrario (apartado 4.a). La propia MAIN reconoce en la pág. 76 que *“En efecto, la reserva es potestativa para el promotor. La previsión que contempla el decreto es para los casos en los que promotor ha decidido*

voluntariamente proyectar y ejecutar viviendas para este colectivo, que en promociones de precio básico pueden aumentar la superficie construida hasta los 150 metros cuadrados como excepción. En cuanto a los plazos se considera que deben establecerse desde la calificación definitiva ya que la proyección de este tipo de viviendas, en su caso, se ha establecido voluntariamente por el promotor". Deberá revisarse este aspecto en la MAIN.

El precepto analizado, *in fine*, hace referencia a la posibilidad de adquisición por "*otras personas que cumpliendo los requisitos de acceso establecidos no sean titulares de familia numerosa*"; resultaría más correcto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 141/2014, de 29 de diciembre, por el que se regula el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título y la tarjeta individual de familia numerosa de la Comunidad de Madrid, decir que "*no tengan reconocida la condición de familia numerosa*".

El **artículo 12** regula el precio de venta de las viviendas con protección pública en primera transmisión, remitiéndose al artículo 2.6, que contiene la definición de precio a los efectos del presente reglamento. Dado que este último hace referencia a la orden del titular de la consejería en materia de vivienda que será la que establezca los precios para cada una de las localidades o ámbito intraurbanos del territorio de la Comunidad de Madrid, podría remitirse, para una mejor comprensión, a dicha orden.

Como cuestión de técnica normativa, puesto que el primer párrafo del apartado 2 se refiere al conjunto de pagos necesarios que efectúe el cooperativista o comunero, se recomienda sustituir en el segundo párrafo "*gastos necesarios*" por "*pagos necesarios*", a fin de armonizar la terminología. Asimismo, convendría coordinar este precepto con el artículo 2.7.

Para concluir, el apartado 3 parece permitir el incremento del precio por la realización de sustituciones, cambios de calidades e inclusión de anexos, siempre que no se supere el precio máximo de venta, mientras que el artículo 6.3 no solo impide no superar tal precio máximo, sino ni tan siquiera cobrar precio alguno al adquirente por tales anexos

o dependencias, por lo que debe aclararse este extremo y suprimir la antinomia existente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 13** presenta la siguiente redacción:

“En el caso de segundas o posteriores transmisiones de las viviendas con protección pública para venta o uso propio que se produzcan vigente el plazo de duración del régimen legal de protección, el precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil no podrá superar el establecido para las viviendas calificadas provisionalmente en la fecha en que se produzca la transmisión y en el mismo municipio.

En el caso de que sea un promotor individual para uso propio el que transmita la vivienda, el precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil no podrá superar el establecido para las viviendas calificadas provisionalmente en la fecha en que se produzca la transmisión y en el mismo municipio”.

Si bien, en principio, ambos párrafos establecen una regulación idéntica -lo que conduciría a cuestionar el porqué de la división en dos párrafos- la razón de esta división estriba en que, en el segundo supuesto, el promotor individual para uso propio no adquiere la vivienda en un primer momento, sino que la promueve para sí. Ello supone que, técnicamente, esta transmisión sea la primera, sin perjuicio de que, a efectos de precio máximo aplicable, se regule como si de una segunda transmisión se tratara.

En el **artículo 14** se regula la renta máxima de las viviendas con protección pública en régimen de arrendamiento.

En el apartado 3 del citado precepto se indica que la renta establecida en el contrato podrá actualizarse anualmente, de conformidad con la evolución que experimente el

índice nacional general de precios al consumo, publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

Conviene tener en cuenta, en este punto, que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda, modificó la LAU, añadiendo una disposición adicional undécima que, bajo el título de *“Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda”*, dispone:

“El Instituto Nacional de Estadística definirá, antes del 31 de diciembre de 2024, un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda que se fijará como límite de referencia a los efectos del artículo 18 de esta ley, con el objeto de evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento”.

Sin embargo, esta disposición no tiene carácter básico (ex.disposición final séptima 2.a) de la Ley 12/2023), y la propia disposición adicional primera de la LAU, relativa al régimen de viviendas de protección oficial en arrendamiento, establece que *“lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación en general en defecto de legislación específica de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia”*, por lo que solo resultará de aplicación supletoria la citada norma, en defecto de regulación expresa de la Comunidad de Madrid en esta materia.

En efecto, tal y como afirmamos en nuestro dictamen 107/2025, de 9 de abril, *“la actualización de la renta, en los contratos de arrendamiento de viviendas protegidas al amparo de la normativa madrileña se rige, en todo caso, por dicha normativa madrileña, que debe aplicarse con preferencia a la normativa general en materia de arrendamientos urbanos, tanto atendiendo a las reglas de distribución competencial entre el Estado y la Comunidad de Madrid, como al principio de especialidad, que tiene su plasmación en el apartado 7 de la disposición adicional primera de la LAU”.*

En consecuencia, la previsión, en el proyecto de reglamento, de la actualización de la renta a través del IPC, para estos contratos de arrendamiento, resulta ajustada a

Derecho, en cuanto que se trata de una materia, la vivienda -y, en concreto, la vivienda con protección pública-, de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, que se encuentra legitimada para establecer su regulación.

Por su parte, el apartado 4 del artículo 14 establece la posibilidad de que, además de la renta inicial o revisada que corresponda, en el régimen de viviendas con protección pública en arrendamiento, el arrendador pueda percibir el importe del impuesto sobre bienes inmuebles, la tasa de residuos urbanos y los gastos generales para el adecuado sostenimiento del inmueble. Convendría añadir *“si así se estipula en el contrato”*. Además, la expresión *“el arrendador podrá percibir”* resulta muy coloquial, por lo que se aconseja indicar, como hace la LAU, que las partes podrán pactar que dichos gastos *“sean a cargo del arrendatario”*.

El párrafo tercero de este apartado indica que *“Para su validez, este pacto deberá constar por escrito y determinar el importe anual de dichos gastos a fecha de contrato”*. Sin embargo, no existe ninguna referencia previa a *“este pacto”*, que entendemos que es al que debería referirse el primer párrafo de este apartado 4, según lo expuesto. Por ello, debería modificarse y aclararse la redacción, pudiendo fusionarse ambos párrafos primero y tercero.

Finalmente, deberá revisarse la redacción de todo el precepto, que adolece de erratas. Así, dentro del apartado 1, donde dice *“la renta máxima inicial anual por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas con protección pública para arrendamiento será un 5,5% **de su** precio máximo de venta **de dichas viviendas** vigente a la fecha de celebración del contrato de arrendamiento”*, debe decir *“la renta máxima inicial anual por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas con protección pública para arrendamiento será un 5,5% **del** precio máximo de venta de dichas viviendas vigente a la fecha de celebración del contrato de arrendamiento”*. El apartado 2 comienza diciendo *“en el supuesto que”*, debiendo decir *“en el supuesto de que”*. El apartado 4, cuarto párrafo, indica que *“en relación con la tasa residuos urbanos”*, debiendo incorporar un *“de”* antes de residuos. Este mismo párrafo habla de *“importe repercutible”*, expresión desacertada, puesto que la repercusión

tributaria es una figura diferente que cuenta con regulación propia en los artículos 35 y siguientes de la LGT. Se recomienda sustituirlo por *“importe a percibir”*.

El **artículo 15** del proyecto recupera el régimen de uso de viviendas con protección pública en arrendamiento con opción de compra, regulándose en el artículo 16 las condiciones para su ejercicio.

Dado que este posible pacto se prevé en el artículo 4 exclusivamente para las viviendas que cuenten con protección pública de régimen general, deberá hacerse constar así en el apartado 1.

En el último inciso del apartado 1, se señala que *“estos contratos deberán ser remitidos a la consejería competente en materia de vivienda de la Comunidad de Madrid para su comprobación”*, si bien, por seguridad jurídica debería recogerse en este apartado el procedimiento de comprobación, o en su caso remitirse al artículo del decreto proyectado que lo regule.

El apartado 3 del artículo 15 establece unos precios máximos que se calculan con arreglo a unos coeficientes que varían en función del momento temporal en que se ejercite la opción. El primer supuesto indica que dicho coeficiente será de *“1,1 veces si la opción de compra se ejerce entre el segundo y el quinto año”*. Puesto que, con arreglo al artículo 16, es requisito indispensable, para poder ejercitar la opción, que el inquilino haya residido en la vivienda durante dos años continuados, el apartado transcrito debería decir *“1,1 veces si la opción de compra se ejerce entre el tercer y el quinto año”*.

En el **artículo 16**, el primer párrafo del apartado 1.a) establece el *dies a quo* para el cómputo del plazo de ejercicio del derecho de opción *“a contar desde la presentación de la declaración responsable de calificación definitiva y suscripción del contrato de arrendamiento”*. Se trata de dos momentos distintos, por lo que deberá optarse por uno u otro.

En el segundo párrafo de este mismo apartado, donde dice “*Llegado el vencimiento de la correspondiente anualidad*” debería decir “*Llegado el vencimiento del plazo*”, que no es al vencer la anualidad, sino tres meses antes. Y el cuarto párrafo de este apartado repite parcialmente el contenido del primer párrafo, por lo que podría integrarse su contenido en este.

La sección 1ª del capítulo II, relativa a las disposiciones generales, finaliza con los **artículos 17, 18, 19 y 20**, destinados a regular las superficies de las viviendas, de las plazas de garaje, de los trasteros y de los locales, y con el **artículo 21** relativo al cómputo de las superficies de las viviendas. La regulación del proyecto de decreto es similar al contenido del actual artículo 6 del Decreto 74/2009, si bien respecto de la superficie de las plazas de garaje como se recoge en la MAIN, pág. 85 “*Se han eliminado los espacios destinados a instalaciones en el cómputo de las superficies construidas de plazas de garaje, ya que las superficies construidas de los anexos vinculados a las viviendas no tienen relevancia alguna para la calificación. (...) La superficie de servicios e instalaciones ligados a las viviendas suponen un incremento de la superficie construida que puede limitar el diseño de las viviendas al superar el máximo permitido, para evitar ese condicionante en el reglamento que se proyecta se ha eliminado del cómputo de la superficie construida “la parte proporcional de la superficie cerrada, servicios e instalaciones”, dejando tan solo la parte proporcional de los elementos de acceso y comunicación*”.

Se sugiere revisar la redacción del artículo 18, a fin de dotar la regulación que contiene de una mayor claridad. A estos efectos, resulta más clara la definición de superficie útil tanto de la plaza de garaje ubicada en espacio edificado como en superficie o en porche no cerrado lateralmente en todos sus lados que ofrece el artículo 6, en sus apartados 2.1 2.4, que la proyectada en las letras b) y c) respecto de la superficie útil neta y superficie útil bruta y, dentro de esta, según se trate de plazas ubicadas en espacio edificado cerrado o ubicadas en porche, marquesina o pórtico. Además, en cuanto a la superficie construida, la letra a) de este artículo 18 omite la referencia a las instalaciones, servicios y accesos necesarios que sí contiene el artículo 6.2.1.d), y que es relevante para evitar su coincidencia con la superficie útil bruta.

El **artículo 22**, concerniente a la promoción de las viviendas, hace también referencia al tipo de uso de las viviendas con protección pública a que se refiere el artículo 2 de la Ley 6/1997, distinguiendo promociones para venta, para uso propio o para arrendamiento. En el caso de sociedades cooperativas, el apartado 2 menciona junto con el arrendamiento la cesión de uso de los socios, asimilando ambos conceptos, cuestión sobre la que volveremos posteriormente.

El **artículo 23** regula el programa mínimo de vivienda, conjunto de normas técnicas y legales que establecen los espacios y dimensiones indispensables que debe tener una vivienda para garantizar una habitabilidad digna. El artículo se remite a la normativa urbanística correspondiente, si bien establece un programa mínimo obligatorio de carácter supletorio.

Dentro de la letra c), es redundante la expresión consignada, que dispone que *“La superficie del dormitorio principal tendrá una superficie útil mínima de 10 metros cuadrados”*, debiendo sustituirse por *“El dormitorio principal tendrá una superficie útil mínima de 10 metros cuadrados”*. Por su parte, en la letra d), donde dice *“las superficies útiles mínimas del salón **será** de 15 metros cuadrados, cocina de 7 metros cuadrados, salón-comedor-cocina de 20 metros cuadrados y baño de 3 metros cuadrados”*, debe decir *“las superficies útiles mínimas del salón **serán** de 15 metros cuadrados, cocina de 7 metros cuadrados, salón-comedor-cocina de 20 metros cuadrados y baño de 3 metros cuadrados”*.

Por lo demás, la última frase, la cual añade *“todo ello sin perjuicio de lo que se establezca para las viviendas de protección pública de régimen especial”*, no resulta del todo clara, al parecer que se remite a una regulación posterior. Si lo que se persigue es la aplicación de las superficies previstas en el artículo 4.2 de este proyecto, se recomienda decirlo así expresamente.

El **artículo 24** regula la calificación urbanística del suelo, permitiendo que se puedan construir viviendas con protección pública de precio básico sobre todo tipo de suelo residencial, esté o no sujeto a algún tipo de protección. En cambio, las viviendas con

protección pública de precio limitado solo podrán construirse en suelo residencial destinado por el planeamiento urbanístico a viviendas con protección pública de precio tasado; viviendas con protección pública de precio limitado y viviendas con protección pública de más de 110 m² construidos.

Además, se permite la posibilidad de promover viviendas de protección pública en régimen de arrendamiento en los suelos vacantes de las redes de equipamientos sociales previstas en el artículo 36.2.b). 2º de la Ley 9/2001, que hace referencia a la red de equipamientos sociales, tales como educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, recreativos, administrativos y demás usos de interés social, posibilidad esta contemplada en el propio cuerpo legal citado. En este punto, debe advertirse que el anteproyecto de Ley de Impulso y Desarrollo Equilibrado de la Región fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 22 de julio de 2026, habiéndose ordenado su remisión a la Asamblea de Madrid, por lo que, en caso de promulgarse dicho texto tras su tramitación parlamentaria, quedará desfasada la remisión a la Ley 9/2001, pudiendo sustituirse por otra referencia más genérica a la normativa urbanística vigente.

Finalmente, el apartado 3 señala que *“las promociones de viviendas iniciadas o terminadas sobre suelo no afecto a la construcción de viviendas con protección pública por el planeamiento urbanístico, podrán calificarse con protección pública, siempre que cumplan los requisitos exigidos en este Decreto”*. En relación a esta cuestión, la MAIN, en el análisis de las alegaciones sobre este precepto, dispone:

“Grupo Tangente Sociedad Cooperativa Madrileña (...) solicita que se incluya en el mismo apartado del artículo 24 la posibilidad de calificar como protegidas promociones edificadas sobre suelo inicialmente no reservado a vivienda protegida (destinada a priori por el planeamiento urbanístico para vivienda libre) y que dicha calificación pueda ser total o parcial del edificio de manera que se califique como protegida una parte de las viviendas configurando así promociones mixtas de vivienda libre y protegida.

No se estima la alegación formulada porque la posibilidad de calificar viviendas sobre una parcela ya edificada solo está prevista para los suelos con uso terciario oficinas

conforme a la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida. Se pueden calificar viviendas protegidas en suelo libre si se solicita por el promotor para una edificación nueva no existente.

Por último, se podrían calificar viviendas independientes existentes siempre que se cumplan los requisitos para ser calificados con protección pública tal y como establece el proyecto en su artículo 24.3 in fine (ahora artículo 26.5)”.

No parece existir coherencia entre la respuesta ofrecida a la alegación formulada, y el texto final del artículo 24.3, que prevé la posibilidad de calificar viviendas protegidas en promociones edificadas en suelo no afecto a un régimen de protección con carácter general.

No obstante lo anterior, deberá revisarse tanto la MAIN, como el artículo proyectado, teniendo en cuenta la modificación operada en el artículo 2 de la Ley 3/2024, por la Ley 2/2026, de 11 de junio, de medidas urgentes para el incremento de la Oferta de Vivienda con Protección Pública, que entró en vigor el 29 de julio de 2026, atendiendo a lo dispuesto en la disposición final segunda.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Además, el inciso final “*en este Decreto*”, debe sustituirse por “*en este reglamento*”.

El **artículo 25** regula la reserva de viviendas en favor de personas con discapacidad, exigiendo dicha reserva en el porcentaje mínimo legalmente impuesto. Esta reserva, viene recogida en el artículo 32 del Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en el que se establece que se “*programará un mínimo de un cuatro por ciento con las características constructivas y el diseño adecuado que garanticen el acceso y el desenvolvimiento cómodo y seguro de las personas con discapacidad*”.

El párrafo segundo señala que *“el reparto de estas viviendas se realizará proporcionalmente al número de viviendas totales de cada tipología, según la cantidad de dormitorios, garantizando una oferta equitativa”*. El contenido de este párrafo resulta inconcreto e inseguro. Se sugiere su revisión, incrementando la seguridad jurídica del texto.

Dentro del párrafo tercero, donde dice *“siempre que se aseguren las condiciones de accesibilidad de acceso a la vivienda en cualquier momento”*, se recomienda decir *“siempre que se aseguren las condiciones de accesibilidad a la vivienda en cualquier momento”*.

El apartado 2 persigue que, en caso de coexistencia de viviendas para venta con viviendas para arrendamiento, se garantice que, al menos, exista una reservada a personas con discapacidad en cada uso, lo que debe conciliarse con el cumplimiento de reservar el porcentaje mínimo legalmente impuesto.

Finalmente, dentro del apartado 3, no resulta procedente que por disposición general de rango reglamentario se regule una exención al devengo de una tasa, pues se trata de una de las materias sujetas a reserva de ley, a tenor del artículo 8.d) de la LGT, por lo que debe eliminarse tal previsión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El capítulo III, con el título *“Calificación de las viviendas con protección pública”* comienza con el artículo 26, en el que se enuncian las dos fases necesarias para la obtención de dicha calificación: la calificación provisional y la calificación definitiva, incorporando como novedad esta norma que la calificación definitiva se obtenga -al menos en teoría- mediante la presentación de la correspondiente declaración responsable de calificación definitiva de vivienda protegida.

Todo el proceso de calificación se regula a través de los **artículos 26 a 33**.

Sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre el contenido de cada artículo, debemos, en primer término, analizar la posibilidad de permitir que la solicitud de calificación definitiva de vivienda con protección pública se articule mediante una declaración responsable, en los términos en que se regula por el reglamento proyectado. Ello exige exponer los trámites esenciales de los que se compone el procedimiento para obtener la calificación de vivienda con protección pública, tal y como aparecen regulados en el texto.

El artículo 27 impone a todo promotor que pretenda su obtención, la obligación de presentar una solicitud de calificación provisional, disponiendo que, en caso de transcurrir tres meses sin que haya recaído resolución expresa, se entenderá concedida a todos los efectos, sin perjuicio de la posibilidad de comprobación material por parte de la Administración. En este punto, la regulación no difiere de la contenida en el Decreto 74/2009.

A continuación, en lo que aquí interesa, el artículo 30 prevé un plazo máximo de treinta y seis meses para presentar la declaración responsable de calificación definitiva, que deberá acompañarse obligatoriamente de la siguiente documentación:

- “a) Justificante del abono de la tasa relativa al control de la declaración responsable de calificación definitiva de viviendas con protección pública de nueva construcción.*
- b) Proyecto de ejecución final visado por el colegio oficial de arquitectos de Madrid o autorizado por la oficina de supervisión del organismo oficial que lo promueva.*
- c) Certificado final de obra conjunto del director de la obra y del director de la ejecución de obra visado por los respectivos colegios profesionales.*
- d) Certificado del promotor en el que se indique que no existe variación en cuanto a superficies, tipologías o vinculaciones respecto a la calificación provisional y sus modificaciones.*
- e) Reportaje fotográfico que refleje todas las fachadas interiores y exteriores de la promoción.*
- f) Licencia urbanística de obras.*

- g) Certificación del registro de la propiedad en la que conste la calificación provisional y la descripción íntegra de la obra nueva y, en su caso, de sus modificaciones.*
- h) En su caso, acreditación de ayudas recibidas.*
- i) Seguro de incendios en vigor a la fecha de presentación de la declaración responsable.*
- j) Contratos de compraventa o títulos de adjudicación.*
- k) Fichas de calificación definitiva.*
- l) Reportaje fotográfico del interior de la promoción.*
- m) Certificado del promotor y del director de la obra garantizando la posibilidad de alta de los suministros individuales por parte de los usuarios.*
- n) En su caso, certificado del promotor indicando los contratos de compraventa que no se han aportado”.*

El apartado 3 de este artículo dispone que *“la presentación de la declaración responsable de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 habilita al interesado a los efectos recogidos en el presente Decreto y faculta a la consejería competente en materia de Vivienda para comprobar la adecuación de los datos, manifestaciones y documentos con la actuación desarrollada”*.

A continuación, el artículo 31 se dedica a regular la comprobación de esa declaración responsable, a través de dos actuaciones diferenciadas, cada una con su propio plazo máximo:

- En el plazo de quince días desde su presentación, la consejería competente procederá a comprobar la corrección formal del documento.

- Seguidamente, se abre un plazo máximo de tres meses para que la Administración proceda a la comprobación material de la actuación desarrollada y su adecuación al proyecto, lo que culminará con un acto expreso de conformidad o, en su caso, una declaración de ineficacia de la declaración responsable, previo requerimiento de subsanación si el defecto fuera subsanable.

Tanto el acto expreso de conformidad, como la resolución de declaración de ineficacia de la calificación, se harán constar en el Registro de la Propiedad (arts. 30.5 y 32.1, tercer párrafo, del proyecto).

Pues bien, expuesto lo anterior, debemos traer a colación el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), a cuyo tenor *“se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.*

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla”.

Como afirma la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2023, las declaraciones responsables (y las comunicaciones previas) *“habilitan para el ejercicio de un derecho o de una actividad tienen la peculiaridad de que, a diferencia de las clásicas licencias o autorizaciones, su ejercicio por los ciudadanos no requiere un previo acto de la Administración competente que así los declare, tras una previa comprobación de que se reúnen las condiciones para dicho ejercicio del derecho o actividad. En efecto, era tradicional en nuestro ordenamiento jurídico que el ejercicio de derechos o actividades que afectaran, en mayor o menor medida, a los intereses generales, debían someterse a un previo acto de control de la Administración competente, que debía, con carácter previo, autorizar su ejercicio efectivo, garantizando que es acorde a dicho ordenamiento y, en definitiva, garantizar que no se vean afectados esos intereses generales.*

Ese control ha venido tradicionalmente reservado a los actos autorizatorios, en nuestro Derecho tradicional a las licencias, mediante las cuales el particular que pretenda dicho ejercicio solicita de la Administración competente una expresa autorización de que, en la forma que pretende ejercer el derecho o actividad, se cumplen las exigencias legales, por lo que solo

puede iniciarse la actividad o el ejercicio del derecho una vez que la Administración ha constatado, con la aportación por el interesado de la documentación necesaria y las inspecciones oportunas, que el ejercicio que se pretende llevar a cabo está ajustado a las prescripciones legales. (...) Esa técnica, si bien garantizaban que el ejercicio de las actividades por los ciudadanos estaba garantizado en cuanto se examinaba, con carácter previo a su desarrollo, las exigencias normativas que se establecían, es lo cierto que esa previa actuación administrativa comportaba una importante rémora para el ejercicio de tales actividades.

Esos inconvenientes del sistema de autorización previa, que no era exclusivo de nuestro Derecho, es el que se propuso corregir la Directiva de Servicios, que pretendía precisamente simplificar el acceso a las actividades reguladas, simplificando la actuación de las Administraciones para el control de ese sometimiento a la normativa aplicable. La Directiva de Servicios, en puridad de principios, establece un régimen primario por el cual la regla general es que para el ejercicio de esas actividades o servicios con regulación específica no era necesario obtener esa previa decisión administrativa, ese título habilitante, sería suficiente con que el propio interesado declarase a la Administración que estaba en condiciones para dicho ejercicio, conforme a la propia normativa reguladora, lo cual le habilitaba para hacer efectivo su derecho, con el condicionante de que la Administración podría posteriormente constatar la efectividad de su declaración y, en su caso, denegar el ejercicio de la actividad ya iniciada.

(...)

... con el nuevo régimen liberalizador, es el propio ciudadano que pretende el ejercicio de esos derechos o actividades el que deberá constatar y comunicar a la Administración competente que reúne todos los requisitos que impone esa normativa sectorial, en una clara muestra de un ejercicio compartido de la actividad de vigilancia y control administrativo, que ya no es monopolio de la Administración; y será esa normativa sectorial la que determinará también la forma de inicio de dichas actividades o derechos; de tal forma que es el propio ciudadano el que puede ejercitar el derecho o desarrollar la actividad directamente, previa puesta en conocimiento de la Administración de que reúne las condiciones para dicho ejercicio, exigencia que obviamente comporta estar en posesión de todos los documentos que acreditan dicha idoneidad, documentación que si bien no ha de presentar en esa puesta en conocimiento, es lo cierto que debe tener a disposición de la Administración, que tiene la potestad, en cualquier momento posterior al inicio del ejercicio del derecho o actividad, de poder constar la concurrencia de las exigencias legales. Se trata de un control ex post facto.

(...)

... en el régimen de declaración responsable o comunicación previa el ejercicio de la actividad está condicionada a que el ciudadano ponga en conocimiento de la Administración, de manera preceptiva, no solo esa intención de ejercitar el derecho o iniciar la actividad, sino que está en condiciones de ejercerlo porque reúne las exigencias que impone la normativa sectorial que regula esos derechos o actividad, estando en posesión de la documentación que lo acredita que no es necesario que entregue a la Administración con la comunicación, pero sí que la pone a su disposición.

Y en ese sistema intermedio no existe acto concreto de la Administración, ni presunto ni, por supuesto, expreso, sino solo un acto de los particulares interesados en el ejercicio del derecho o la actividad” (el subrayado es nuestro).

A lo anterior, la sentencia citada añade que la potestad de comprobación posterior, en la declaración responsable, “no está sujeta a plazo alguno y puede realizarse durante todo el tiempo de ejercicio del derecho o de la actividad a que se refieren dichos actos del ciudadano”.

Conforme a lo anterior, no parece que la declaración responsable regulada en el proyecto se adecúe a una figura de esta naturaleza.

En primer término, porque su presentación debe ir acompañada necesariamente de toda la documentación que acredite que se dispone de los requisitos para el ejercicio de la actividad. En efecto, el apartado 4 del artículo 26 define, tal y como hace el artículo 69 de la Ley 39/2015, la declaración responsable de calificación definitiva de la vivienda con protección pública. Ahora bien, esta definición, en la que se indica que el interesado manifiesta que “*dispone de la documentación que así lo acredita y que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida*”, no resulta del todo exacta, pues el artículo 30 del proyecto de reglamento, como adelantamos, enumera la extensísima documentación -un total de catorce apartados- que se debe acompañar con la citada declaración.

En segundo término, porque la presentación de la declaración junto con toda la documentación debe ir seguida de forma ineludible por un acto de comprobación posterior a realizar en un plazo máximo determinado (quince días para la comprobación

formal, tres meses para la comprobación material), culminando con un acto expreso de conformidad -o de ineficacia, en su caso-, que se hará constar registralmente.

Este procedimiento, como vemos, no responde a una figura de esta naturaleza.

Por lo tanto, la regulación del proyecto deberá, o bien adaptarse a los rasgos característicos de la declaración responsable, -tal y como han quedado expuestos-, o bien eliminar esta figura, manteniendo la solicitud acompañada de documentación y seguida de resolución expresa que contenía la normativa precedente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

No obstante lo anterior, procederemos a analizar el contenido de cada uno de los artículos que regulan el procedimiento de calificación.

Como adelantamos, el **artículo 26**, primero de los que regulan la calificación, dispone, en sus apartados 2 y 3:

“2. La calificación provisional es el acto administrativo por el cual una vivienda, anejo o local, de forma individual o perteneciendo a una promoción de forma conjunta, queda sujeta a las limitaciones propias del régimen de protección pública correspondiente.

3. Para que una vivienda sea reconocida como vivienda con protección pública, quedando sujeta a las limitaciones propias de su régimen, será necesario presentar la correspondiente declaración responsable de calificación definitiva de vivienda protegida”.

Como puede comprobarse, ambos apartados se contradicen, por cuanto anudan idénticos efectos a dos trámites diferenciados: calificación provisional y calificación definitiva. A su vez, el apartado 2 se contradice con el artículo 27.2, pues aquel contempla la calificación provisional de una vivienda, anejo o local *“de forma individual o perteneciendo a una promoción de forma conjunta”*, mientras que este prevé que la

calificación provisional “*se solicitará para edificaciones que comprendan edificios completos y sobre una única parcela*”. Por lo tanto, deberá revisarse su contenido.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, dentro de los apartados 4 y 6, la expresión “*en este decreto*” debe sustituirse por “*en este reglamento*”.

Por otro lado, razones de coherencia sistemática aconsejarían trasladar el apartado 5 de este artículo 26 al artículo 31, relativo a la comprobación de la declaración responsable de calificación definitiva. Igualmente, desde un punto de vista formal, la expresión “*con omisión o falsedad o las actuaciones ejecutadas al amparo de la misma*”, la “o” de falsedad debe sustituirse por un signo de puntuación de coma. En todo caso, como cuestión más relevante, según se ha adelantado anteriormente, el régimen previsto en este apartado 4 no se ajusta a la regulación de las declaraciones responsables contenida en el artículo 69 de la Ley 39/2015, cuyo apartado 4 impide, en caso de que exista una inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información incorporada a aquellas, “*continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos*”. Por tanto, no se trata de una “concesión” de una calificación definitiva por declaración responsable como plantea el apartado examinado, pues no existe ningún acto expreso o presunto que otorgue ningún derecho. En consecuencia, hasta que no se tenga constancia de la inexactitud, falsedad u omisión esencial, la declaración responsable permite el ejercicio del derecho o el inicio de la actividad, sin perjuicio de que, una vez constatada esta, la Administración pueda declarar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al mismo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Finalmente, en relación con el apartado 6, relativo a la posibilidad de declarar sujeta a un régimen de protección pública respecto de viviendas independientes ya existentes, se

reitera la necesidad de clarificar los conceptos de destino y uso -el primero relacionado con el domicilio habitual y el segundo sobre el régimen de acceso- y de hacer referencia a los requisitos de calidad, para desarrollar adecuadamente el artículo 2 de la Ley 6/1997. Asimismo, se insiste en la necesidad de evitar la contradicción con el artículo 27.2, al igual que sucede en el caso del apartado 2.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 27**, que regula la solicitud de calificación provisional, en su apartado 2, dispone:

“2. Con carácter general, la calificación provisional de viviendas con protección pública se solicitará para edificaciones que comprendan edificios completos y sobre una única parcela, y que se acojan a un solo destino de viviendas con protección pública.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, en un mismo expediente de construcción podrán coexistir viviendas con protección pública para venta o uso propio con las destinadas a arrendamiento, e incluso, de forma excepcional, y si el planeamiento urbanístico lo permite, podrán coexistir dichas tipologías de vivienda protegida con vivienda libre. En estos supuestos, las viviendas con protección pública deberán agruparse por edificios o, en su defecto, portales, de modo que estén separadas físicamente las destinadas a venta o uso propio de las destinadas a arrendamiento, y unas y otras de las viviendas libres”.

El apartado transcrito debe ponerse en conexión con el artículo 26.6, conforme al cual *“se podrán calificar viviendas independientes cuando se trate de inmuebles ya existentes y siempre que cumplan los requisitos de superficie, destino y precio máximo establecidos en este Decreto, mediante presentación de declaración responsable de calificación definitiva”*. Siendo este supuesto otra excepción a la regla general del primer párrafo del artículo 27.2, cabría plantearse si sería conveniente su traslado a este artículo 27.

Por otro lado, el apartado 2 transcrito incurre en la misma confusión entre uso y destino, confusión de términos que se reitera en el apartado siguiente. Asimismo, en su primer párrafo, debe revisarse la redacción en cuanto alude a *“edificaciones que comprendan edificios completos”*.

El **artículo 30** regula la calificación definitiva, en los términos que han quedado expuestos *ut supra*.

Desde una perspectiva formal, en la enumeración de la documentación, los apartados j) (*“contratos de compraventa o títulos de adjudicación”*) y n) del apartado 2 (*“en su caso, certificado del promotor indicando los contratos de compraventa que no se han aportado”*), deberían refundirse en uno solo, y hacer referencia, tanto a *“la causa de aquellos contratos que no sean presentados”*, lo que se exige en el artículo 48.1 -es decir, no solo hay que presentar un certificado del promotor con los contratos que no se han aportado, sino también ha de justificarse la causa de su falta de presentación-, como a la declaración responsable de contratos de vivienda con protección pública prevista en el artículo 48.3 (cuestión sobre la que volveremos más adelante). Asimismo, la letra l) reitera el reportaje fotográfico al que ya alude la letra e).

Por lo demás, se constata que se han incorporado nuevos documentos respecto de los actualmente requeridos en el artículo 21 del Decreto 74/2009, como los incluidos en las letras d) y h), mientras que otros se han omitido, como sucede con la exigencia del seguro o aval a que haremos referencia con ocasión del artículo 32.3.

En cuanto al justificante de abono de la tasa relativa al control de la declaración responsable, nos remitimos a la observación formulada a propósito de los artículos 8 y 25. En efecto, el artículo 21.2.k) del Decreto 74/2009 exige la presentación del *“acreditativo del pago de la tasa por calificación definitiva de viviendas con protección pública de nueva construcción y de la tasa por visados de contratos”*, que es la prevista en las letras a) y c) del artículo 392 del TRLTPP, a la que en modo alguno puede equipararse una

tasa por el control de una declaración responsable, que carece del preceptivo soporte legal para su exigibilidad y que no puede establecerse por reglamento.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Especial mención merece el apartado 5 de este artículo 30, el cual prevé la obligación de hacer constar en el Registro de la Propiedad la declaración responsable de calificación definitiva.

En primer término, debemos reiterar lo ya señalado sobre el reparto constitucional de competencias en materia de registros, lo que impone la necesidad de matizar esta exigencia, observación que se extiende a la previsión similar contenida en el artículo 32.1, tercer párrafo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Además, desde una perspectiva formal, resultaría más correcto establecer la obligación de presentar la declaración responsable en el Registro de la Propiedad, para que el registrador deje constancia de ella, eliminando la referencia a que es obligación del promotor “*hacerla constar*”.

En adición, según el proyecto de reglamento, hasta que no se practique la inscripción de la declaración responsable de calificación definitiva en el Registro de la Propiedad, “*no podrá formalizarse en escritura pública la adquisición de la vivienda y procederse a su entrega*”. En relación con este último inciso, conviene tener en cuenta que el artículo 1462 del Código Civil establece que “*cuando se haga la venta mediante escritura pública, el otorgamiento de ésta equivaldrá a la entrega de la cosa objeto del contrato, si de la misma escritura no resultare o se dedujere claramente lo contrario*”, consagrando la denominada tradición instrumental; por lo tanto, no resulta necesario hacer mención a la entrega de las viviendas, que se realiza con el otorgamiento de la escritura pública.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En tercer término, el artículo 30.5, después de afirmar que *“presentada la declaración responsable de calificación definitiva (...), el promotor, incluido el promotor individual para uso propio, tendrá obligación de hacerla constar en el registro de la propiedad conforme a la legislación hipotecaria”*, añade que *“en su caso, se hará constar en el Registro que está pendiente de obtenerse el correspondiente acto de conformidad por la consejería competente en materia de Vivienda”*.

Así, la constancia registral de la calificación definitiva por declaración responsable parece tener carácter provisional, precisando la posterior presentación en el registro del acto expreso de conformidad al que hace referencia el artículo 31.3. Sin embargo, lo cierto es que no se menciona la remisión de este acto de conformidad al Registro de la Propiedad en ninguna parte del texto; a ello cabe añadir que el reglamento proyectado parece atribuir eficacia definitiva a esa inscripción de la declaración responsable -puesto que hasta su inscripción no puede otorgarse escritura pública, pero una vez inscrita, sí-, lo que contradice la necesidad de inscribir posteriormente el acto expreso de conformidad, el cual, además, según el texto, se hará constar *“en su caso”*.

En adición a lo anterior, conviene tener en cuenta que, para que un título tenga acceso al Registro de la Propiedad, debe tratarse, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Hipotecaria, de escrituras públicas, resoluciones judiciales firmes y resoluciones administrativas (*“documento auténtico expedido por Autoridad judicial o por el Gobierno o sus Agentes”*). Una declaración responsable, como vimos, no es un acto administrativo y, como tal, podría no tener acceso al Registro de la Propiedad si no va acompañado del acto expreso de conformidad.

En este sentido, la Resolución de 26 de febrero de 2018, de la entonces Dirección General de los Registros y del Notariado exigió, por ejemplo, en relación con la inscripción de declaraciones de obra nueva, *“la acreditación de un acto administrativo de conformidad, aprobación o autorización, lo que no puede equipararse a la mera declaración responsable, que carece de naturaleza de acto administrativo y difiere el control de la*

Administración a un momento posterior, sujeta a eventual declaración administrativa de ineficacia, sin que ello implique valorar la eficacia y ejecutividad inmediata que dicho título tenga reconocido en la realidad extrarregistral por la normativa aplicable, particularmente, respecto a la ejecución de obras destinadas a la implantación de actividades económicas”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 31**, relativo a la comprobación de la declaración responsable de calificación definitiva, en el apartado g) hace mención, nuevamente, al “*destino de las viviendas*”, cuando debería hacer referencia al uso o régimen de acceso.

El tercer párrafo de su apartado 2 se reitera en el artículo 32.1, por lo que resulta innecesario. Desde una perspectiva gramatical, el verbo debería figurar en subjuntivo en “*que se deriv[e]*”.

El **artículo 32**, apartado 3, permite, en caso de ineficacia de la declaración responsable de calificación definitiva, que los adquirentes soliciten la rehabilitación del expediente a su favor, lo que impone trasladar a tales adquirentes la carga de subsanar las deficiencias que impidieron “*la obtención de la calificación definitiva*” (expresión que no se ajusta al sistema de declaración responsable que se pretende implantar, en el que la calificación definitiva se obtiene por su sola presentación, sin perjuicio de su ulterior pérdida de efectos).

El párrafo tercero de este apartado señala que “*cuando no existan adquirentes o cuando existiendo opten por solicitar la ejecución de la garantía y en el caso de haberse entregado todo o parte del préstamo, quedará vencido por las cuantías entregadas a cuenta y será de cargo exclusivo del promotor, que deberá abonarlo*”. Se recomienda, a fin de incrementar la seguridad jurídica del texto, hacer una remisión a la disposición adicional primera de la LOE, donde se regula la garantía citada en el precepto analizado, ya que la única alusión a esta garantía que hace el proyecto es la transcrita.

Cabe advertir que el proyecto de reglamento ha suprimido la opción que se daba en las letras a) y b) del artículo 23 del Decreto 74/2009 entre *“Ejecutar la garantía otorgada conforme a lo establecido en la Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre Percepción de Cantidades Anticipadas en la Construcción y Venta de Viviendas, y sus disposiciones complementarias”* y *“Solicitar a la Consejería competente en materia de vivienda, en el plazo de tres meses desde la denegación de la calificación definitiva, la rehabilitación del expediente a su favor, siempre que medie contrato de compraventa o cantidades entregadas a cuenta”*, manteniendo únicamente en el apartado 3 del precepto que ahora examinamos la segunda posibilidad. Asimismo, en el artículo 30 del reglamento proyectado, entre la documentación justificativa que debe acompañar a la declaración responsable a efectos de obtener la calificación definitiva, se ha eliminado la copia del contrato de seguro o aval consignada en el artículo 21.2.f) del Decreto 74/2009. En atención a lo expuesto, debe revisarse la regulación de este extremo, a fin de garantizar la coherencia del texto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, el apartado 1 de este artículo 32 contiene una errata al aludir a los *“beneficios de índole tributari[a]”*, mientras que el segundo párrafo del apartado 3 no aclara qué sucede si las cantidades a descontar ya han sido previamente abonadas al promotor.

En el apartado 1.b) del **artículo 33** se plantea la posibilidad de modificar la declaración de calificación definitiva *“Por resolución judicial, en virtud de la cual se modifique alguno de los extremos contenidos en la declaración responsable de la calificación definitiva”*, al igual que prevé el último párrafo del artículo 22 del Decreto 74/2009 en relación con los actos de calificación definitiva. Sin embargo, con ello se desconoce que, a diferencia de los actos administrativos, las resoluciones judiciales no pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo, al no ser actos administrativos y no contemplarse entre los supuestos de actividad administrativa impugnables previstos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Por ende, debe modificarse la regulación de este aspecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el **artículo 34**, se hace nuevamente referencia a una tasa que carece de soporte legal en su apartado 2.a), mientras que el apartado 2.c) alude a obras o modificaciones de escasa entidad, lo que no parece posible cuando se trata de obras que supongan una modificación en la superficie de la vivienda, que es el supuesto previsto en este apartado 2. Deben revisarse estos extremos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 35** del proyecto de reglamento regula la posible transformación de locales en viviendas, *“siempre que se cumplan los requisitos de superficie, destino, uso y precio máximo de la tipología correspondiente a la promoción en que su ubiquen”*.

Se reitera la necesidad de mencionar el requisito de la calidad a que se refiere el artículo 2 de la Ley 6/1997.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, resulta confusa la redacción del apartado 2 del citado precepto. Por un lado, señala que, *“con carácter general, los propietarios de los locales deberán ostentar la condición de promotor y destinan las viviendas resultantes a la venta o al arrendamiento”*, confundiendo nuevamente el destino y el uso, como se ha señalado reiteradamente; por otro, no se alcanza a comprender por qué los propietarios de estos locales han de tener la condición de promotores, teniendo en cuenta que, conforme al artículo 6.1 del proyecto, los locales pueden venderse libremente. Se sugiere su revisión.

Por otra parte, se remite este apartado al artículo 30, cuando la documentación que ha de acompañar a la declaración responsable en estos supuestos tiene una regulación específica en el artículo 36.

Finalmente, habrá que tenerse en cuenta que, cuando estos propietarios de locales sean propietarios, además, de alguna de las viviendas en esa promoción o en otra -posibilidad contemplada en el artículo 6.1 del proyecto de reglamento-, nunca podrán destinar la nueva vivienda a domicilio habitual o permanente, al incumplir los requisitos de acceso, por ser ya propietario de una vivienda con protección pública (salvo que concurra alguna de las excepciones previstas).

En el **artículo 36**, se reitera lo que ya venimos señalando tanto a propósito del principio de reserva de ley tributaria, a efectos del apartado 1.a), como de la naturaleza y comprobación de las declaraciones responsables, a efectos del apartado 2. Concretamente, la redacción de este apartado parece que, por un lado, obliga a realizar necesariamente la comprobación de todas las declaraciones responsables que se presenten y, por otro lado, impediría dicha comprobación una vez transcurrido el plazo máximo de un mes que se consigna, lo que resulta inadecuado, pues esta puede producirse en cualquier momento. Por su parte, en el apartado 3 se reitera innecesariamente la alusión a las responsabilidades penales, civiles o administrativas en sus párrafos primero y tercero. Finalmente, en la letra d) del apartado 5 se vuelve a hacer referencia al “*destino de la vivienda resultante*”, en vez de al uso o régimen.

El **artículo 37**, ya en el capítulo IV, regula el régimen de acceso a la vivienda con protección pública, que coincide con el concepto de uso previsto por la Ley 6/1997, y que corresponde con el domicilio habitual y permanente. El párrafo segundo utiliza la expresión “*residencia familiar*”, que no es equivalente a “*domicilio habitual y permanente*”, por lo que debe sustituirse.

El cuarto párrafo de este artículo 37 señala que “*queda prohibido el arrendamiento de las viviendas con protección pública para uso turístico, por habitaciones o por temporada*”. No parece que la dicción de este precepto sea conciliable con la regulación de las viviendas con protección pública de régimen especial que, según el artículo 4.2 del proyecto, serían, entre otras, las “*b) Viviendas destinadas al alojamiento temporal de estudiantes de*

educación superior y al alojamiento de los estudiantes de educación superior que participen en programas de movilidad e intercambio nacional o internacional dentro de la Unión Europea, en adelante, alojamiento temporal de estudiantes de educación superior”. Pero es que, además, la disposición final primera del proyecto de decreto, como vimos, dispone, en su apartado 2, que “en todo lo no previsto en el presente decreto, será de aplicación al alojamiento temporal de estudiantes de educación superior, el régimen jurídico establecido para el arrendamiento de temporada en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos”.

Por lo tanto, deberá revisarse el texto en este punto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 39** se dedica a regular los requisitos para acceder a una vivienda con protección pública, exigiendo la letra c) del apartado 1 que *“alguno de los miembros de la unidad familiar, haya estado empadronado en la Comunidad de Madrid durante al menos diez años en el caso de viviendas para venta o uso propio y, cinco años para las viviendas en arrendamiento de régimen general”*. Este apartado evidencia, de nuevo, la necesidad de contar con una regulación específica para las viviendas con protección pública de régimen especial, las cuales, después de ser anunciadas en el artículo 4, quedan huérfanas de regulación.

Además, se señala como requisito el de *“no encontrarse incapacitado para obligarse contractualmente”*. Conviene tener en cuenta que, tras la Ley 8/2021 antes citada, no existe la incapacidad judicial. Como señala el preámbulo de esta ley, el elemento sobre el que pivota la nueva regulación no va a ser, ni la incapacidad de quien no se considera suficientemente capaz, ni la modificación de una capacidad que resulta inherente a la condición de persona humana y que, por ello, no puede modificarse. La idea es, con la nueva regulación, articular un sistema de apoyo a la persona que lo precise. De acuerdo con lo anterior, carece de sentido mencionar en el apartado a) a los *“incapacitados para contratar”*, pues estas personas, que pueden ser tenidas en cuenta a la hora de determinar el concepto de unidad familiar, también tienen derecho a acceder a

viviendas con protección pública. De hecho, el propio proyecto de reglamento regula en su artículo 25, como hemos visto, la reserva de viviendas para personas con discapacidad y en el artículo 41, el acceso a estas viviendas reservadas a personas con discapacidad.

Basta, por tanto, con mencionar el requisito de la mayoría de edad o menor emancipado. Cualquier persona con discapacidad puede acceder a una vivienda con protección pública, ya actuando en su propio nombre y derecho, ya representado por su curador, si así se hubiese establecido por resolución judicial, o representado por sus padres (en el caso de patria potestad prorrogada o rehabilitada), sin que resulte necesario hacer mención a la “*incapacitación para obligarse contractualmente*”. Procede, por tanto, su supresión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Dentro del **artículo 40**, el apartado 6, que enuncia una de las excepciones al requisito de ser titular de otra vivienda protegida, presenta el siguiente tenor:

“6. Que la vivienda de la que se es titular en pleno dominio o en derecho real y disfrute no reúna las condiciones mínimas de seguridad, funcionalidad y habitabilidad ni la posibilidad de mejorarla y se acredite mediante certificado por técnico habilitado con competencias en edificación”.

Pues bien, además de corregir la errata (donde dice “*en pleno dominio o en derecho real y disfrute*” debe decir “*en pleno dominio o en derecho real de uso y disfrute*”), no parece que este apartado alcance los umbrales mínimos de seguridad jurídica, al resultar excesivamente inconcreto. Así, no especifica cuándo una vivienda no reúne los requisitos mínimos de seguridad, funcionalidad y habitabilidad, ni qué se entiende por técnico habilitado con competencias en edificación. Se recomienda su revisión.

En cuanto al apartado 5, el verbo ser deberá figurar en subjuntivo en “*que la vivienda de la que es titular no **sea** adecuada*”.

Especial mención merece el **artículo 41**, que presenta la siguiente redacción:

“1. Podrán acceder a las viviendas reservadas a personas con discapacidad:

- a) Los adquirentes arrendatarios o cualquier miembro de su unidad familiar que acrediten una discapacidad igual o superior al 33 por ciento.*
- b) Los adquirentes y arrendatarios que sin tener reconocida discapacidad, convivan con un pariente hasta el tercer grado de consanguineidad que acredite una discapacidad igual o superior al 33 por ciento.*

2. Las entidades sin ánimo de lucro del sector de la discapacidad podrán acceder a las viviendas reservadas a personas con discapacidad, siempre que estas viviendas se destinen a residencia habitual y permanente de personas con una discapacidad igual o superior al 33 por ciento

Estas viviendas no se podrán destinar a residencia habitual y permanente de empleados, directivos, colaboradores o personal de la entidad, ni a alojamientos vinculados a relaciones laborales o profesionales, salvo que se trate de supuestos de convivencia directa y necesaria con personas con una discapacidad igual o superior al 33 por ciento”.

Desde una perspectiva meramente formal, dentro de la letra a), deberá decirse “*los adquirentes y arrendatarios*”.

En el ámbito sustantivo, el apartado 2, fruto de la estimación de la alegación formulada por la Fundación Alex Rivera, permite acceder a una vivienda con protección pública a entidades sin ánimo de lucro, sin sujeción a ningún requisito, más allá de tener esa naturaleza jurídica, y ceder esa vivienda para que constituya el domicilio habitual de un tercero con una discapacidad igual o superior al 33%. No se computan sus ingresos, puesto que la vivienda se va a destinar a domicilio habitual y permanente de un tercero - desconocido en ese momento- ni se comprueba ningún otro requisito de acceso. Esta posibilidad contradice frontalmente el régimen jurídico de viviendas sujetas a

protección pública, que pivota sobre la base de ostentar los requisitos jurídicamente exigidos para tener acceso a ellas, *ex* artículo 39, que requiere ser persona física; incumplimiento que se extiende, igualmente, al procedimiento de calificación de estas viviendas, al obviar el trámite de comprobación de los requisitos de acceso. Ello podría dar lugar a actuaciones fraudulentas, que, en el caso del segundo párrafo, resultan más alarmantes, por cuanto se permite que esas viviendas adjudicadas a estas entidades sin ánimo de lucro constituyan el domicilio habitual y permanente de directivos, empleados, colaboradores o personal de las mismas, con el solo requisito de que se conviva “*de forma directa y necesaria*” con una persona con discapacidad. A lo que cabe añadir que resultaría discriminatorio para estas últimas que accedan por el procedimiento normal regulado, las cuales sí deben cumplir los requisitos de acceso.

Debe ponerse de manifiesto que existen alternativas jurídicas para obtener la cesión de viviendas en favor de entidades sin ánimo de lucro con un fin social. Así, en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras se ha emitido, en junio de este año, dictamen preceptivo en relación con un proyecto de convenio entre la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras (a través de la Dirección General de Ayudas y Acceso a la Vivienda), la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales y la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, para la cesión gratuita de uso de viviendas con destino a entidades sin ánimo de lucro para el cumplimiento de fines de interés público o social.

En todo caso, debe advertirse que el artículo 47 de la Constitución proclama el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, siendo este un derecho cuya titularidad corresponde a las personas físicas, habiendo recordado el Tribunal Constitucional en sus SSTC 7/2010, de 27 de abril (FJ 7) y 79/2024, de 21 de mayo (FJ 3) que “*el principio rector previsto en el art. 47 CE [...] constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (administración general del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para*

que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2) ”.

Se observa, además, que el apartado 2 utiliza la expresión “*residencia habitual y permanente*” cuando, tanto el artículo 2, como el artículo 7, hacen referencia a “*domicilio habitual y permanente*”. No se trata de expresiones equivalentes: el concepto de residencia habitual se utiliza desde un punto de vista fiscal o en cuestiones de arraigo físico real, como son las materias de nacionalidad y vecindad civil.

Todo ello conduce a la necesidad de revisar este apartado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 42** se dedica a regular el cálculo de los ingresos familiares.

Su apartado 3 dispone que “*en el caso de acceso a la vivienda por varias personas que no formen parte de una misma unidad familiar, la suma de sus ingresos, calculada conforme a lo establecido anteriormente, no podrá superar los límites fijados en este decreto para cada tipología de vivienda*”.

Esta previsión supone una contradicción en si misma, por cuanto, para computar los ingresos para poder acceder a una vivienda protegida, se tienen en cuenta los de la unidad familiar (apartado 1 de este artículo), definida en el artículo 2.5.

Si se permite acceder a viviendas protegidas a personas que no formen unidad por razón de vínculos familiares o afectivos, sino que simplemente pueden reunirse para su adquisición, debe incluirse esta posibilidad en el concepto de unidad familiar, tan solo a efectos de este reglamento.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Relacionado con esta cuestión, cabría plantearse si, en vez de unidad familiar, resultaría más conveniente hablar de unidad económica de convivencia o unidad de convivencia.

En el apartado 4 de este artículo 42, que hace referencia al cálculo de los ingresos familiares, se establece que *“en los casos de cesión de derechos de contrato privado de compraventa o adjudicación y en los de arrendamiento, a los ingresos familiares del primer adquirente o arrendatario se sumarán los que haya obtenido el segundo adquirente o arrendatario en el período impositivo con plazo de presentación vencido a la fecha de suscripción del contrato de cesión”*. El uso del término *“cesión”* resulta desafortunado en este caso, pues lo que se regula es la incorporación de otra persona al contrato privado de compraventa o adquisición y arrendamiento, conjuntamente con el adquirente originario. Se sugiere su revisión.

El capítulo V tiene por objeto regular los títulos de acceso y establece en el **artículo 43.2** que los títulos de acceso, consistentes en contratos privados de compraventa y títulos de adjudicación cuando el acceso a la vivienda sea en propiedad, o contrato de arrendamiento, cuando el acceso a la vivienda sea en arrendamiento *“podrán formalizarse tras el otorgamiento de la calificación provisional excepto los contratos de arrendamiento”*. Dado que el artículo 30.5, antes examinado, dispone que *“no podrá formalizarse en escritura pública la adquisición de la vivienda (...) en tanto no se haya inscrito la declaración responsable de calificación definitiva en el registro de la propiedad”*, para evitar confusión entre una y otra *“formalización”*, resultaría recomendable precisar que los contratos de compraventa y títulos de adjudicación a los que hace referencia este artículo son documentos privados, y que para el otorgamiento en escritura pública es necesario haber presentado la declaración responsable de la calificación definitiva.

En el **artículo 45.b)** del proyecto de reglamento, para evitar la repetición de la palabra referencia dos veces, se podría sustituir *“a los que hace referencia el apartado uno.1.a)”* por *“mencionados en el apartado uno.1.a)”*.

Los **artículos 48 a 51** tienen por objeto la regulación de la declaración responsable de contratos de viviendas con protección pública, diferente a la regulada en los artículos 30 y 31 de calificación definitiva.

La regulación de esta materia resulta muy confusa porque, como se ha expuesto, el tenor literal del artículo 30.2 exige que, con la declaración responsable de la calificación definitiva, se aporten los contratos de compraventa y títulos de adjudicación celebrados tras el otorgamiento de la calificación provisional, junto con una relación de los no celebrados, en su caso. De hecho, el artículo 48, con el título “*presentación de los títulos de acceso*”, comienza en su apartado 1 haciendo referencia a esta obligación recogida en el artículo 30.2. A continuación, añade que los contratos que se celebren con posterioridad a la presentación de la declaración responsable de calificación definitiva, tendrán que presentarse por el promotor en el plazo máximo de un mes desde su suscripción (contemplando excepcionalmente la posibilidad de prórroga de este plazo). Además, el apartado 2 establece, para los promotores de vivienda con protección pública en arrendamiento, el plazo máximo de un mes para presentar los correspondientes contratos.

Lo anterior no generaría duda si no fuese porque el apartado 3 del artículo 48 dispone:

“3. Para la acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos en este decreto, los promotores de vivienda con protección pública deberán aportar el modelo normalizado de declaración responsable de contratos de viviendas con protección pública totalmente cumplimentado en el que se incorpore, además de los datos generales del interesado y, en su caso, de su representante, los relativos a la promoción. Este documento deberá recoger una manifestación expresa y bajo la responsabilidad del declarante del cumplimiento de las especificaciones establecidas en la calificación provisional o, en su caso, en la declaración responsable de calificación definitiva, que el adquirente o arrendatario cumple los requisitos de acceso del artículo 39, que el precio de venta o de renta no excede del máximo establecido en este decreto, e irá acompañado de los siguientes documentos:

- a) Justificante del pago de la tasa por comprobación de la declaración responsable de contratos de viviendas con protección pública.*
- b) Justificante del depósito de la fianza del arrendamiento realizado ante el organismo competente o, en su caso, la liquidación anual del concierto de fianzas, de conformidad con lo previsto en el Decreto 181/1996, de 5 de diciembre, por el que se regula el régimen de depósito de fianzas de arrendamientos en la Comunidad de Madrid.*
- c) La documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos por parte del adquirente o arrendatario de la vivienda a que se refiere el artículo 39". (Pese a esa remisión del artículo 48.3.c) al artículo 39, es el artículo 49 el que contiene la relación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos de acceso).*

Pues bien, esta declaración responsable de contratos de viviendas con protección pública no ha sido mencionada en ningún otro lugar. A través de explicaciones verbales, esta Abogacía General ha podido saber que la misma debe acompañar a la declaración responsable de calificación definitiva y a los títulos de acceso correspondientes, y que su presentación abre un procedimiento -"distinto y paralelo" al de comprobación de la calificación definitiva-, que tiene por objeto comprobar los requisitos de los adquirentes, adjudicatarios o arrendatarios de las viviendas. De hecho, el artículo 50 le atribuye un propio plazo de subsanación de defectos, más corto que el previsto para subsanar las deficiencias de la declaración responsable de calificación definitiva.

Además, en el caso de la declaración responsable de contratos, no se prevé un acto expreso de conformidad, sino tan solo de ineficacia, en su caso (art. 50.3).

Asimismo, debemos resaltar que la ineficacia de la declaración responsable de contratos, determina la pérdida de derechos y beneficios obtenidos por el promotor (art. 51.1), ineficacia que, sin embargo, no afecta al acto expreso de conformidad de la calificación definitiva, que seguiría vigente. Tampoco se prevé ninguna consecuencia para la persona que adquirió la vivienda, incumpliendo los requisitos para ello.

En definitiva, la regulación de esta declaración responsable de contratos de viviendas con protección pública resulta farragosa y, en ocasiones, incomprensible, añadiendo trámites, obligaciones de aportación documental y una complejidad procedimental innecesaria, por lo que deberá regularse, conjuntamente o a continuación de la declaración responsable de calificación definitiva, con claridad de expresión y orden de exposición.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sin perjuicio de lo anterior, en el **artículo 48**, el párrafo segundo del apartado 1 permite la ampliación del plazo de aportación de los contratos de compraventa por los promotores, mientras que el apartado 2 no contempla tal posibilidad de ampliación en relación con los contratos de arrendamiento. De entrada, no se entiende la razón que justifica el distinto tratamiento en uno y otro caso. Por otra parte, la prórroga del primer supuesto solo se permite “*Excepcionalmente*”, pero sin concretar las causas extraordinarias que ampararían su concesión. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la ampliación de cualquier plazo administrativo se rige por lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 39/2015, al que no se ajustan los apartados examinados, lo que deberá subsanarse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, en el **artículo 49.1.j)**, deberá revisarse la redacción, puesto que se refiere a dos supuestos que, en la práctica, no presentan diferencia.

El **artículo 52** regula la formalización en documento público de los títulos de acceso.

Aunque se hace mención a los títulos de acceso en general, hay que tener en cuenta que los contratos de arrendamiento no está contemplado que se eleven a escritura pública, lo cual resulta conforme con los artículos 1278 a 1280 del Código Civil y 37 de la LAU.

El apartado 1 establece la obligación de los promotores de formalizar la venta o adjudicación en escritura pública en el plazo máximo de tres meses a contar desde la presentación de la declaración responsable de calificación definitiva. No obstante, existirán supuestos en que la venta o adjudicación tenga lugar una vez transcurrido dicho plazo, razón por la cual el artículo 16.1 del Decreto 74/2009 puntualiza que dicho plazo se aplica a *“los contratos de compraventa o títulos de adjudicación celebrados con anterioridad a la concesión de dicha calificación”*; precisión que desaparece del precepto examinado y que abocaría a un incumplimiento normativo en tales casos, lo que debe subsanarse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Tanto en este artículo 52, como en el artículo 53, debe tenerse en cuenta la advertencia realizada sobre la traditio instrumental consagrada en el artículo 1462 del Código Civil, de suerte que, al tiempo del otorgamiento de la escritura se produce la entrega de la vivienda.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 52.1 establece un plazo máximo de tres meses para elevar a escritura pública la compraventa o adjudicación, desde que se presenta la declaración responsable de calificación definitiva. Reiteramos la dificultad que puede suponer el cumplimiento de este plazo cuando, conforme al artículo 31, es en este mismo plazo de tres meses -el cual, además, comienza una vez comprobada la corrección formal de la declaración en quince días- cuando debe dictarse el acto expreso de conformidad -o ineficacia, en su caso- de la declaración responsable de calificación definitiva, sin la cual, es probable que los promotores no estén interesados en otorgar escritura pública, habida cuenta de las consecuencias derivadas de la declaración de ineficacia, de producirse.

Por otra parte, los apartados 2 y 4 del artículo 52 generan cierta confusión. Así, el primero exige que, para formalizar la escritura pública de compraventa o título de

adjudicación, el promotor deba acreditar la presentación de la declaración responsable de calificación definitiva y la presentación de la declaración responsable de contratos de viviendas con protección pública; sin embargo, el apartado 4 prevé que a las escrituras de compraventa o de adjudicación en propiedad, así como a las escrituras públicas de formalización de préstamo hipotecario se adjunte tan solo la declaración responsable de calificación definitiva de la vivienda y “*en su caso, del acto de conformidad*”, que no se ha mencionado, en cambio, en el apartado 2. Se sugiere su revisión. Además, no se alcanza a comprender por qué se emplea la expresión “*en su caso*”, cuando conforme al proyecto, el acto de conformidad ha de emitirse siempre, tras la presentación de la declaración responsable de la calificación definitiva, exigiéndose, igualmente, que se haga constar registralmente, en su caso, la declaración de ineficacia.

Deberá revisarse el texto en este punto.

Dentro del **artículo 53.4**, la cita de la Ley 9/2003, de 26 de marzo debe hacerse de forma completa, de acuerdo con la directriz 59.

Por último, la **parte final** del reglamento se compone de nueve disposiciones adicionales.

En la **disposición adicional primera**, apartado 1, donde dice “*de este Real Decreto*” debe decir “*de ese Real Decreto*”.

Dentro de la **disposición adicional séptima**, debe corregirse esta errata: “*régimen legal de protección quince años*”.

Finalmente, la **disposición adicional novena** del proyecto de reglamento contempla, “*a los efectos de este decreto*”, una “*asimilación funcional del arrendamiento y la cesión de uso*”, previendo que las referencias al arrendamiento comprendan también la cesión de uso otorgada por cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y demás promotores, siempre

que dicha cesión tenga por objeto la ocupación habitual y permanente de la vivienda, y quede sometida a las limitaciones del régimen de protección pública.

Esta asimilación resulta arriesgada, toda vez que el derecho de uso puede no nacer de un contrato de arrendamiento, sino de figuras distintas (acto cooperativo, estatutos de la entidad...) En el mismo sentido, la contraprestación podría no ser equiparable a la renta y la duración podría ser indefinida o vitalicia, ligada a la condición de socio. En el caso concreto de las cooperativas, la Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid prevé, en su artículo 116.2, que *“cuando las cooperativas retengan la propiedad de las viviendas, podrán facilitar a los socios el uso y disfrute de las mismas, en régimen de arrendamiento o mediante cualquier título admitido en derecho, debiendo establecer y detallar en los estatutos las normas a que han de ajustarse dicho uso y disfrute, así como los demás derechos y obligaciones de éstos y de la cooperativa”*.

Para concluir, como cuestiones formales, debería unificarse la fórmula empleada para consignar los porcentajes, ya que en diversos preceptos figura en letra, en ocasiones con la fórmula “por cien” y en otras con “por ciento”, mientras que en otros se designa numéricamente (“por 100”) y otros acuden al símbolo “%”.

Asimismo, debería garantizarse la consistencia en el empleo de los distintos términos y abreviaturas. Baste citar, a título de ejemplo, que el artículo 4.1 implanta las abreviaturas de VPPB y VPPL respecto de las viviendas con protección pública básica y limitada, respectivamente, pero luego existen diversos preceptos en que se citan de forma diversa, como sucede con los artículos 6.2.b) y 24, entre otros.

Cuanto se ha expuesto determina la necesidad de proceder a realizar una revisión en profundidad del proyecto de decreto informado, a fin de garantizar tanto su acomodo al orden constitucional de distribución de competencias y la observancia de la normativa básica estatal en los distintos aspectos que hemos venido poniendo de manifiesto a lo largo del informe (naturaleza y objeto de las declaraciones responsables, reserva del principio de ley en materia tributaria, acceso de los títulos al Registro de la Propiedad,

etc.) como para asegurar la coherencia interna del texto, una adecuada sistemática del mismo, un régimen transitorio y derogatorio adecuado y, en lo posible, una deseable simplificación y claridad normativa, en atención al principio de seguridad jurídica.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El parecer favorable de esta Abogacía General al proyecto de decreto informado queda necesariamente **condicionado** a la atención de las numerosas y relevantes consideraciones de carácter esencial formuladas, y sin perjuicio de las demás observaciones consignadas en este dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

**La Letrada de la Comunidad de Madrid
en el Servicio Jurídico de la Consejería
de Vivienda, Transportes
e Infraestructuras**

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico
de la Consejería de
Vivienda, Transportes
e Infraestructuras**

Rocío Guerrero Ankersmit

Cristina Recarte Llorens

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE LO CONSULTIVO

Francisco A. Bravo Virumbrales

CONFORME,

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

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