

A.G.: 64/2024

S.G.C.: 194/2024

S.J.: 205/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con el *“Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/1997, de 4 de junio, reguladora de las actuaciones inspectoras y de la potestad sancionadora en materia de depósito de fianzas de arrendamiento de la Comunidad de Madrid”*.

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, 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 Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras ha dirigido a esta Abogacía General una petición de informe en relación con el Anteproyecto de ley referenciado.

A la referida petición le acompaña la siguiente documentación:

- El señalado Anteproyecto de ley.

- Memoria para la consulta pública, elaborada por el Director Gerente de la Agencia de Vivienda Social, el 16 de febrero de 2024.

- Memoria extendida del análisis de impacto normativo del Anteproyecto (en lo sucesivo, la MAIN), suscrita por el Director Gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid el 6 de noviembre de 2024, junto a dos versiones anteriores de la misma, fechadas el 16 de agosto y el 24 de septiembre de 2024.

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de febrero de 2024, por el que se autoriza a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 12/1997, de 4 de junio, reguladora de las actuaciones inspectoras y de la potestad sancionadora en materia de depósito de fianzas de arrendamiento de la Comunidad de Madrid, acompañado del correspondiente certificado del mencionado Acuerdo, emitido por la Secretaria General del Consejo de Gobierno el 28 de febrero de 2024.

- Resolución 617/2024, de 16 de febrero, del Director Gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública del Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 12/1997, de 4 de junio, reguladora de las actuaciones inspectoras y de la potestad sancionadora en materia de depósito de fianzas de arrendamiento de la Comunidad de Madrid.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 21 de agosto de 2024 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 22 de agosto de 2024 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

- Escritos en que se indica que no formulan observaciones al Anteproyecto, de las siguientes consejerías.

- Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 20 de agosto de 2024.
- Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 20 de agosto de 2024.
- Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 23 de agosto de 2024.
- Consejería de Sanidad, de 28 de agosto de 2024.
- Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 28 de agosto de 2024.
- Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 29 de agosto de 2024.

- Escrito de observaciones, presentado por las siguientes consejerías:

- Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 29 de agosto de 2024.
- Consejería de Digitalización, de 29 de agosto de 2024.

- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de fecha 5 de septiembre de 2024.

- Informe 63/2024, de 29 de agosto, de coordinación y calidad normativa, emitido por la Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 29 de agosto de 2024, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid; en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, y en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Dialogo Social, de 30 de octubre de 2024, indicando que no se formulan observaciones al Anteproyecto.
- Resolución 3601/2024, de 3 de octubre, del Director Gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas sobre el Anteproyecto de ley sometido a informe.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras sobre el Anteproyecto, de fecha 12 de noviembre de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El Anteproyecto de ley sometido a informe tiene por objeto la modificación de la Ley 12/1997, de 4 de junio, reguladora de las actuaciones inspectoras y de la potestad sancionadora en materia de depósito de fianzas de arrendamiento de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 12/1997), con la finalidad de actualizar los siguientes aspectos de la misma:

- La determinación del régimen de recursos administrativos procedentes contra las resoluciones sancionadoras dictadas por el Director Gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid (AVS, en lo sucesivo), adaptándose a lo previsto en el artículo 53.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983, en adelante) en su redacción dada por la Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

- Fijar el límite máximo en caso de sanción por infracción leve en 12.000 euros, actualizando el de 1.000.000 de pesetas –equivalentes a 6.010,12 euros- fijado en la vigente redacción de la norma, que se considera desfasado por la evolución de los precios del mercado arrendaticio desde la entrada en vigor de la Ley 12/1997, adaptando igualmente las restantes cuantías al euro, al ser esta la moneda de curso legal.

- Por último, se pretende actualizar las referencias a normativa ya derogada, y adaptar la norma a los cambios estructurales operados en la Administración de la Comunidad de Madrid tras su entrada en vigor.

El texto proyectado se compone de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada ésta última por un artículo único, con seis apartados, y una parte final, integrada por una disposición transitoria única y una disposición final única.

SEGUNDA.- ÁMBITO COMPETENCIAL

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

A tenor de lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, STC) 152/1988, de 20 de julio, la competencia exclusiva en materia de vivienda " *“faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”* .

Ahora bien, esta competencia autonómica no excluye la posible intervención del Estado en el mercado de la vivienda al amparo de ciertos títulos competenciales; en este sentido, la referida STC 152/1988 también precisa que las competencias estatales sobre la regulación de las

condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; las bases de la ordenación del crédito, o las bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1ª, 11ª y 13ª CE, respectivamente) limitan la citada competencia autonómica.

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

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

La STC 5/2016, de 21 de enero, también recuerda que los títulos competenciales transversales que pueden legitimar una intervención estatal en materias de competencia autonómica exclusiva como el urbanismo o la vivienda (en particular, se alude al artículo 149.1.13 CE) deben ser objeto de una interpretación restrictiva, como apunta la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 51/2016, de 8 de abril.

En consonancia con lo anterior, la Administración General del Estado promulga la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994, en adelante), cuyo artículo 36.1 dispone que *“a la celebración del contrato será obligatoria la exigencia y prestación de fianza en metálico en cantidad equivalente a una mensualidad de renta en el arrendamiento de viviendas y de dos en el arrendamiento para uso distinto del de vivienda”*. Por su parte, la disposición adicional tercera del mismo cuerpo legal, en su primer apartado, indica que *“1. Las comunidades autónomas podrán establecer la obligación de que los arrendadores de finca urbana sujetos a la presente ley depositen el importe de la fianza regulada en el artículo 36.1 de esta ley, sin devengo de interés, a disposición de la Administración autonómica o del ente público que se designe hasta la extinción del correspondiente contrato. Si transcurrido un mes desde la finalización del contrato, la Administración autonómica o el ente público competente no procediere a la devolución de la cantidad depositada, ésta devengará el interés legal correspondiente”*.

De acuerdo con lo anterior, la Comunidad de Madrid aprueba 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, para regular la obligatoriedad y el régimen del depósito de las fianzas derivadas de los contratos de arrendamiento en la AVS, así como la Ley 12/1997, -cuya modificación ahora se pretende-, para regular *“la potestad sancionadora y de vigilancia e inspección de la Comunidad de Madrid respecto del cumplimiento de la obligación de depósito de las fianzas derivadas de los contratos de arrendamiento de finca urbana que se destinen a vivienda o a uso distinto del de vivienda, así como las que se exijan a los usuarios de suministros o servicios complementarios o accesorios de dichas fincas”* (art. 1). Por su parte, el artículo 6 del Decreto 244/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, atribuye al Director Gerente la competencia para *“imponer sanciones en materia de*

depósito de fianza conforme a lo establecido en la Ley 12/1997, de 4 de junio, Reguladora de las Actuaciones Inspectoras y de la Potestad Sancionadora en Materia de Depósito de Fianzas de Arrendamientos de la Comunidad de Madrid” (art. 6.2.j)).

Reconocida, por tanto, la competencia autonómica en la materia, nada obsta para acometer la modificación proyectada sobre la Ley 12/1997.

Ya hemos adelantado que, habida cuenta del tiempo transcurrido desde su promulgación, la meritada Ley 12/1997 ha quedado desfasada en algunos aspectos de su contenido, procediendo, en consecuencia, su adaptación a los cambios normativos operados con posterioridad a su promulgación. De igual forma, se propone actualizar el importe de las sanciones a imponer por infracciones leves, cuyo límite máximo se considera que ha quedado desfasado en relación con la evolución del mercado arrendaticio, todo ello a tenor de lo explicado tanto en la MAIN, como en la propia parte expositiva de la norma proyectada.

A tal fin, el Anteproyecto sometido a informe modifica la Ley 12/1997 en los términos expuestos.

TERCERA.- TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

El artículo 15.2 del EA atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21.d) de la Ley 1/1983 determina que corresponde al mismo “*aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea*”.

La concreta iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, a propuesta de la AVS, a la que compete “*el desarrollo, coordinación y control de ejecución de las políticas públicas del Gobierno en materia de vivienda*” (art. 1.1 del Decreto 244/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e

Infraestructuras) añadiendo el artículo 31 de la Ley 1/1983 que *“los Consejeros, como miembros del Consejo de Gobierno, participan en la dirección de la política de la Comunidad de Madrid y en cuanto tales tendrán las siguientes atribuciones: (...) b) Proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de Ley y proyectos de Decreto, relativos a las cuestiones atribuidas a su Consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados”*.

En el análisis de la tramitación de este Anteproyecto 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), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

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.

En primer término, observamos que consta en el expediente la MAIN, elaborada por el Director Gerente de la AVS, cuya versión extendida se ajusta, 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, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos tres memorias -de fechas 16 de agosto, 24 de septiembre y 6 de noviembre, todas ellas de 2024-, incorporando, la última versión, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *“responde a la*

naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva” (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

Ello no obstante, procede poner de manifiesto ciertas observaciones en referencia a la última versión de la misma:

- Deberá actualizarse la referencia que la ficha de resumen ejecutivo hace a los trámites ya efectuados, puesto que, conforme al artículo 7.5 del Decreto 52/2021, *“el centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consulta”*.

- Deberá, igualmente, revisarse el texto, a efectos de corregir erratas de redacción y formato. Así, por ejemplo, en el apartado 1, letra d), deberá revisarse el uso de guiones al inicio de cada párrafo, usándolo solo en aquellos que respondan a una enumeración. Igualmente, se sugiere unificar las sangrías del texto.

- Se sugiere revisar la justificación de la adecuación del texto al derecho de la Unión Europea, ya que el siguiente párrafo resulta algo confuso:

“A la vista del análisis de las cuestiones competenciales indicadas se considera que el anteproyecto de ajusta al orden constitucional de distribución de competencias, y se adecúa al derecho nacional al ejercerse funciones asignadas a la Comunidad Autónoma por la propia Ley, que fue aprobada por el Estado y no interfiere en las competencias de la Unión Europea, por lo que tiene engarce en ella.

- En último término, se aconseja revisar el empleo de mayúsculas y minúsculas en todo el texto, teniendo en cuenta que, al referirse a órganos administrativos en general, la referencia siempre debe ir en minúscula, reservando la mayúscula para la cita concreta del órgano de que se trate.

En otro orden de cuestiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid; en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, 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.

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

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de

Enjuiciamiento Civil, y la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Por otro lado, se ha recabado informe del Consejo de Consumo (artículo 4.1.e) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid), e igualmente se ha consultado al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo establecido en el 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, así como en la Orden de 27 de abril de 2018, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se da publicidad a las normas de organización y funcionamiento acordadas por el Consejo de Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se dictan disposiciones para el cumplimiento y desarrollo del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, de Creación y Regulación de dicho Consejo.

En adición, el Anteproyecto y la MAIN se comunicaron 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 (art. 4.3 del Decreto 52/2021). Han presentado observaciones las consejerías que se relacionan en los antecedentes del presente informe.

Mediante Resolución 617/2024, de 16 de febrero, del Director Gerente de la AVS, se acordó la apertura del trámite de consulta pública del Anteproyecto de ley; asimismo, mediante Resolución 3601/2024, de 3 de octubre, del mismo Director Gerente, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información públicas sobre el Anteproyecto de ley sometido a informe, estando publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, en virtud de dichos trámites, del 1 de marzo al 21 de marzo de 2024, y del 8 al 28 de octubre de 2024, respectivamente.

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 12 de noviembre de 2024 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

CUARTA.- EXAMEN DEL CONTENIDO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO

Analizaremos, a continuación, el contenido del Anteproyecto de ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”), que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “*por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno*”, según fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre. Recuerda, asimismo, en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero, que tales directrices “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa*”.

Como se ha comentado antes, el Anteproyecto de ley examinado consta de un título, una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos” conforme establece la directriz 11ª, seguida de una parte dispositiva, integrada por un artículo único con seis apartados, y una parte final integrada por una disposición transitoria única y una disposición final única.

La denominación del **título** cumple con las previsiones de las directrices 5ª a 9ª, sin perjuicio de que, dado que lo que va a modificar la Ley 12/1997 será propiamente la ley que se apruebe tras la tramitación, deberá denominarse “*Anteproyecto de Ley por la que se modifica...*” conforme establece la directriz 7 *in fine*.

La **Exposición de Motivos** del Anteproyecto describe el contenido del texto y sus antecedentes, identifica su finalidad y resume su concreto alcance. Cumple, de ese modo, la función que le

atribuyen las directrices 11ª y 12ª. Además, se justifica la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021 y el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, existe un error de redacción que deberá ser revisado en el párrafo sexto, en la parte resaltada: *“Resulta por tanto necesario adecuar a la normativa **actual el de recursos administrativos** que procede interponer contra las resoluciones del Director Gerente en materia de fianzas”*.

Asimismo, deberán emplearse correctamente las mayúsculas, teniendo en cuenta que el uso de mayúsculas en la palabra “ley” procede únicamente cuando se cita una ley específica de forma completa o abreviada.

Se observa, por otra parte, una errata en el párrafo noveno que debe subsanarse, pues se hace referencia a la *“Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas”*, debiendo principiar el término “común” en mayúscula.

Dentro de la **parte dispositiva**, el artículo único modifica la Ley 12/1997 a lo largo de seis apartados.

- Los **apartados Uno, Dos, Tres, Cuatro y Seis** sustituyen, en los artículos 2, 4, 5, 6 y 10 de la Ley 12/1997, las referencias al extinto Instituto de la Vivienda de Madrid por la AVS. Debe advertirse que, conforme a lo dispuesto por el Decreto 244/2015, la denominación correcta es la de “Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid”.

- El **apartado Dos** modifica igualmente el artículo 4 para cuantificar los importes de las sanciones por referencia a la moneda de curso legal actual, el euro.

Desde una perspectiva formal, dentro del apartado 1 de este artículo 4, donde dice “*impuestas por esta Ley*”, debe decir “*impuestas por esta ley*”, conforme a lo expuesto *ut supra*. Esta observación se hace extensible al artículo 2, modificado por el **apartado Uno**, al artículo 5.1, modificado por el **apartado Tres**, y al artículo 10, modificado por el **apartado Seis** del Anteproyecto. Y lo mismo sucede con la mayúscula del sustantivo “*acta*” en el **apartado Cuatro**.

En el apartado 3, y si bien es cierto que se trata de una locución que ya figura en el texto de la Ley 12/1997, pudiera reconsiderarse la utilización de la expresión “*proyecto de propuesta de resolución*”, simplificándola por la de “*propuesta de resolución*”.

- En el **apartado Tres**, debe rectificarse la errata consistente en la omisión del plural en el artículo determinado “*los*” del artículo 5.2, cuando se alude a “*lo datos y documentos*”.

- El **apartado Cinco** modifica el artículo 9, con el doble objetivo de convertir las cuantías consignadas de pesetas a euros y de aumentar el límite fijado en la ley como cuantía máxima en caso de imposición de sanciones por infracciones leves, que había permanecido invariable desde la fecha de su entrada en vigor y, por tanto, desfasado en relación con la evolución de los precios del mercado arrendaticio, según se explica en la MAIN. Esta modificación da cumplimiento al principio de reserva de ley consagrado en el artículo 25 de la CE, respecto del cual, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 145/2013, de 11 de julio, ha afirmado que “*el principio de legalidad sancionadora se encuentra integrado por dos exigencias autónomas, pero íntimamente relacionadas entre sí: la primera, de naturaleza sustantiva y alcance absoluto, se refiere al grado de precisión con el que deben definirse las sanciones que habrán de imponerse como consecuencia de la eventual comisión de una infracción administrativa (principio de tipicidad); la segunda, de naturaleza formal y carácter tan solo relativo, se identifica con la forzosa regulación por norma con rango de ley de la materia sancionadora (principio de reserva de ley)*”.

Es menester advertir, no obstante, que el apartado b) de este artículo 9, apartado 1, también vería modificada su redacción a fin de incrementar el límite mínimo de la multa que procedería imponer en el supuesto de “*infracciones graves tipificadas en los apartados c) y d) del artículo 8.2*”,

en tanto se prevé que las mismas pasen a ser sancionadas con multa “desde 12.001 a 90.151,80 euros”, mientras que la redacción actual consigna el siguiente intervalo “desde 1.000.001 a 15.000.000 de pesetas”, siendo el límite inferior de 1.000.001 pesetas equivalente a 6.010,12 euros, por lo que el mismo se ve duplicado.

Si bien tal medida resulta ser una lógica consecuencia del incremento previsto para las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de carácter leve, para mayor completitud de la explicación contenida en la MAIN, se insta a incorporar una mención atinente a este extremo, con la debida valoración de sus repercusiones, toda vez que la misma, como venimos señalando, únicamente se ciñe a exponer y justificar el incremento del tope máximo de la sanción a imponer por la comisión de infracciones leves.

Sería recomendable, en igual sentido, que se hiciera constar tal cambio en la parte expositiva del Anteproyecto.

- En último término, el **apartado Seis** modifica el artículo 10 de la Ley 12/1997, con el objeto de otorgarle la siguiente redacción:

“La competencia para la imposición de las sanciones establecidas en la presente Ley corresponderá al Director Gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. Las resoluciones adoptadas en su ejercicio agotan la vía administrativa y contra las mismas se podrá interponer recurso potestativo de reposición o ser impugnadas directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en los términos y plazos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, o norma que les sustituya.»

De esta forma, aparte de sustituir la referencia al extinto Instituto de la Vivienda de Madrid por la AVS, se consigna expresamente que las resoluciones del Director Gerente de la misma agotan la vía administrativa a efectos del correspondiente recurso.

En efecto, mediante Ley 8/1999, de 9 de abril, de Adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, se dio nueva redacción al artículo 53 de la Ley 1/1983, cuyo apartado 2 pasó a tener la siguiente redacción:

“2. Los actos dictados por los órganos de gobierno de los Organismos autónomos agotan la vía administrativa, salvo que su Ley de creación establezca otra cosa”.

A pesar del mencionado cambio, la redacción originaria del artículo 10 de la Ley 12/1997, no se vio expresamente modificada, por lo que seguía disponiendo que las resoluciones del Director Gerente no agotaban la vía administrativa, pudiendo ser recurridas ante el consejero competente.

Si bien esta previsión se vio tácitamente superada por la nueva redacción del artículo 53 de la Ley 1/1983, se hace uso de la reforma ahora proyectada para adaptarla expresamente a la regulación legal vigente en la actualidad.

Para culminar, y como cuestión de técnica normativa aplicable a todos los apartados del artículo único que venimos analizando, observamos la conveniencia de ajustarse a la directriz 56^a, en tanto prevé que el texto de regulación *“deberá ir separado del texto marco, en párrafo aparte, entrecorillado y sangrado, a fin de realzar tipográficamente que se trata de un nuevo texto”*.

- En último término, dentro de la **parte final**, la **disposición transitoria única** del Anteproyecto prevé que los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley se rijan por la normativa anterior, dando cumplimiento al artículo 9.3 de la CE, que garantiza *“la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables”*.

Por su parte, la **disposición final única** del Anteproyecto fija su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose formalmente a lo dispuesto en la directriz 43, por lo que nada cabe objetar.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Anteproyecto de ley merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en este dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

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

Cristina Recarte Llorens

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

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