



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 / 1 9 8 7

La Laguna, a 22 de mayo de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre *Proposición de Ley, de iniciativa legislativa popular, de Viviendas para Canarias, presentada ante la Cámara por la Comisión Promotora constituida al efecto, de conformidad con las previsiones de la Ley autonómica 10/1986, de 11 de diciembre (EXP.13/1987 APL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

El presente Dictamen, solicitado preceptivamente por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, al amparo de los arts. 10.7 y 11 de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo, y 5.2 de la asimismo Ley autonómica 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular, tendrá por objeto determinar si la Proposición de Ley de Viviendas para Canarias, presentada ante el Parlamento autónomo por la Comisión Promotora constituida al efecto, de conformidad con lo prescrito en el art. 4 de la citada Ley 10/1986, es conforme a la Constitución (CE), al Estatuto de Autonomía (EACan) y al resto del Ordenamiento Jurídico, en cuanto fuere de aplicación.

Ha de advertirse que la Proposición de Ley en cuestión fue dictaminada por este Consejo -cfr. dictamen 4/1987, de 16 de marzo, solicitado con carácter facultativo, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 12.b) y 15.2 de la Ley 4/1984-, respecto de la posible concurrencia de alguna de las causas de inadmisión previstas en la Ley. Justamente, una vez resueltas las cuestiones de índole formal, ahora es preciso que, por

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

imperativo legal, el Consejo se pronuncie sobre el contenido de la Proposición de referencia.

II

1. El art. 2.1 de la Ley 10/1986 excluye de la iniciativa legislativa popular aquellas materias que, conforme al Estatuto de Autonomía, no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), siendo por ello una de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3 de la misma Ley. Sobre este extremo, el Consejo no efectuó ningún pronunciamiento en el dictamen 4/1987, al circunscribir su análisis a las causas previstas en los números 2 y 4 del citado artículo; es decir, materias que incidan en cuestiones de naturaleza presupuestaria o tributaria; que afecten a la planificación general de la actividad económica o que conciernan a la organización institucional de la Comunidad Autónoma. Por ello implícitamente se convenía que la Proposición de Ley incidía en materia de la competencia de la CAC. Siendo el objeto de este Dictamen determinar la adecuación de tal Proposición de Ley a la Constitución y al Estatuto, conviene, en primer lugar, analizar el carácter y alcance de la competencia autonómica en la materia para, a continuación, poner de manifiesto los problemas puntuales que pudieran derivar de su articulado.

En este sentido, el art. 29.11, EACan, atribuye a la CAC competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en ejercicio de la cual aquella tendrá las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando en todo caso lo dispuesto en la Constitución. La competencia autonómica, no es, sin embargo, absoluta, pues el Estado se reserva, en defensa del interés general, determinado nivel de competencias que deberán ser ejercidas concurrentemente con las autonómicas. En este punto pudiera ser aclaratorio lo que prevé el RD 1626/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la CAC en materia de patrimonio arquitectónico y control de la calidad de la edificación y vivienda, norma que, aunque no es atributiva de competencias, tiene un indudable valor interpretativo de las asumidas estatutariamente y de las retenidas por el Estado (STC 48/1985, de 28 de marzo). De la citada norma, resulta ya que el Estado conserva la competencia en la fijación de normas básicas relativas a medidas jurídicas, técnicas y financieras de protección de la vivienda, de la calidad de la edificación y la alta

inspección; bases y coordinación del sector vivienda, vinculado a la planificación general de la actividad económica, a la ordenación del crédito y a la concesión de beneficios fiscales; acciones de emergencia, sin perjuicio de la necesaria cooperación con la CAC, y establecimiento y homologación de los procedimientos de ensayos de control de calidad -ANEXO I, C) del RD de referencia-. Por otra parte, las normas constitucionales a que en cualquier caso remite el indicado RD de traspaso son, entre otras, los arts. 149.1, en relación con el art. 47 (regulación estatal de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada), 149.1.11^a (que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las bases de ordenación del crédito) y 149.1.13^a (regulación por el Estado de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), en conexión con el art. 131, del propio texto constitucional, que prevé la posibilidad de que el Estado planifique, mediante Ley, la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, elaborando el Gobierno los Proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas (CCAA), a cuyo fin se servirá del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV), creado por el Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre, cuyo art. 5 le asigna precisamente ña función de puesta en marcha de los planes de vivienda que se aprueben de conformidad con lo dispuesto en el mencionado art. 131, CE. También le corresponde al Estado garantizar la efectividad del objetivo al que sirve el Fondo de Compensación Interterritorial, previsto en el art. 158.2, CE y regulado por la Ley 7/1984, de 31 de marzo.

Concretamente, las normas estatutarias aplicables a estos supuestos son las previstas en los arts. 14.3 (planificación de la política regional), art. 29.1 (organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno) y 32.5 y 6 (instituciones de crédito cooperativo público y territorial y ordenación y planificación de la actividad económica regional, competencias que deberán ejercerse en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca). Es evidente, pues, que la competencia autonómica en materia de viviendas incide de forma directa en otros ámbitos de actuación de la CAC y del Estado, generándose así ciertas limitaciones y condicionamientos a su ejercicio, que han de ser determinadas al efecto de proceder

debidamente a analizar la adecuación constitucional, estatutaria y legal de la Proposición de Ley a dictaminar, puesto que ésta pretende regular cuestiones relativas a organización administrativa (Títulos I y III), planificación de vivienda (Título II) y condiciones de acceso a las viviendas de promoción pública (Título IV), que abordaremos en los Fundamentos siguientes.

2. La incidencia de la Proposición de Ley en la organización administrativa de la CAC es doble, al crear el Instituto Canario de la Vivienda (ICV) y el Consejo Canario de la Vivienda (CCV), órganos gestor y consultivo, respectivamente, en materia de vivienda. Antes de analizar sus respectivas, naturaleza y funciones, conviene hacer algunas precisiones respecto de la actuación administrativa de la CAC en materia de vivienda.

Básicamente, la Proposición de Ley sometida a dictamen de este Consejo tiene por objeto articular un mecanismo de promoción pública de la vivienda, con el que se pretende concurrir en el mercado inmobiliario en coordinación con la iniciativa privada, en cuanto que evitaría conductas especulativas que, haciendo que el crecimiento de la oferta de vivienda fuese inferior a la demanda estimada, produjeran notorios perjuicios en las economías más modestas, cuyo bajo nivel de rentas fijas les impide precisamente acceder a una vivienda de promoción privada. El intervencionismo administrativo en esta materia se ejerce en múltiples planos, pues no sólo puede utilizar técnicas propias de la policía administrativa aplicables respecto de las viviendas construidas y vendidas en el libre mercado, sino también cabe que intervenga en el mercado inmobiliario por razones de justicia social, con fundamento constitucional en el art. 9, CE, que atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, condiciones entre las que, obviamente, se encuentra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47, CE). Desde luego, aunque esta norma es un principio rector de la política social y económica, su reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3, CE). Sin embargo, esta intervención administrativa no llega a ser lo suficientemente fuerte como para que pueda ser incluida en la categoría de servicio público, aunque podría constituir lo que en la doctrina se denomina servicio público compartido, en el sentido de que la asunción por la Administración del servicio (promoción pública de viviendas) significa que ésta se

responsabiliza de garantizar la prestación, sin excluir necesariamente su realización por agentes no administrativos. Estamos, en cualquier caso, ante un fenómeno de dación de bienes al mercado, con la salvedad de que la prestación se lleva a cabo mediante una organización de Derecho Público, con precios intervenidos, y no por una empresa pública en régimen de libre mercado. En efecto, la intervención pública en el mercado inmobiliario que pretende la Proposición de Ley analizada se efectúa instituyendo al efecto un nuevo órgano en el aparato administrativo de la CAC, que funciona en régimen de descentralización funcional, pues, como señala su art. 1.a), el ICV es un ente autónomo, de carácter público, con autonomía financiera y personalidad jurídica, estando presidido por el Consejero de Obras Públicas (OOPP= o persona en quien delegue y asumirá los medios y competencias en los términos que se establezcan en su Decreto de Constitución (art. 2). Ahora bien, la modificación y supresión de estructuras organizativas tiene un componente de voluntarismo político que no es posible desconocer, aspecto en el que, como vimos, viene a incidir la Proposición de Ley concernida.

3. En este sentido, la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, establece en su art. 2 que la Administración Pública de la CAC constituye el instrumento para el ejercicio de las funciones administrativas y la prestación de servicios que dicha Comunidad deba realizar directamente, correspondiendo al Gobierno de Canarias, de acuerdo con esta Ley, la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma, la cual en cualquier caso deberá ajustar sus características al fin que la justifique. Hay que tener en cuenta, que la Administración institucional autonómica también es Administrativa pública, sólo que ejerce sus funciones en régimen de descentralización funcional, es decir, por razones de eficacia funcional se crea una organización administrativa en favor de la cual se descentralizan ciertos servicios para su realización por ella, pero sometida al control de la Administración directa (matriz) que, por supuesto, resulta responsable en última instancia de los actos de aquella. En consecuencia, la decisión de llevar a cabo ciertos servicios en régimen de descentralización funcional es una decisión política del Gobierno, que promoverá la creación legal, según las exigencias de la actividad de que se trate, de la específica organización encargada de cumplir tales cometidos. De lo

anterior se desprende que la iniciativa y características de esta operación dependerán de diversas circunstancias, tales como, fundamentalmente, la mayoría economía de medios y la mejor adecuación de las estructuras administrativas a los principios estatutarios y constitucionales, entre los que están los de jerarquía, eficacia, descentralización, de concentración y coordinación. La existencia de principios contradictorios de organización administrativa sólo implica que la organización política, en este caso la autonómica, tiene absoluta discrecionalidad para elegir el modelo organizativo que estime más adecuado, según la actividad a desarrollar y los objetivos a cumplir, por lo que, a veces, convendrá funcionar mediante una organización jerarquizada y, en ocasiones, a través de otra descentralizada funcionalmente. En cualquier caso, lo que interesa retener es que la opción organizativa corresponde a la decisión política del Gobierno, sin que quepa alegar que lo anteriormente expuesto pudiera colisionar con lo establecido en la Ley 8/1986, cuyo art. 30.1 prescribe que la Administración de la Comunidad Autónoma se organiza en Consejerías, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, pues a la luz del art. 29.1, EACan, es obvio que esta organización de la Administración autonómica no impide que existan otros modelos organizativos, que, si no están contemplados en la mencionada Ley, es simplemente porque no tienen carácter necesario, pudiendo existir o no. Por ello, a los Organismos autónomos les resulta de aplicación particularmente la prescripción del art. 33.2 de la Ley 8/1986, según la cual la creación de todo órgano administrativo que suponga un incremento del gasto público irá precedido de un estudio económico de los costes de instalación y funcionamiento y del rendimiento de utilidad de sus servicios, así como de la justificación razonada de su procedencia.

Sin perjuicio de que posteriormente se efectúen algunas consideraciones sobre la formulación técnica del modelo propuesto, interesa señalar que la organización administrativa en cuestión se encuentra incorporada en la estructura orgánica de la Consejería de OOPP, aprobada por el Decreto 68/1986, de 18 de abril, de acuerdo con el que las competencias en materia de vivienda son ejercidas por el Consejero (art. 4), la Dirección General de Arquitectura y Vivienda (art. 10), la Dirección General de OOPP (art. 13) y la Comisión de Viviendas en Canarias (art. 17). Por consiguiente, es evidente la incidencia que la regulación propuesta va a tener sobre el actual modelo organizativo en la materia, abocado en parte a desaparecer de prosperar aquella, desde el momento

en que atribuye al Instituto Canario de la Vivienda la función de canalizar la inversión y la gestión pública en materia de vivienda así como todas las actividades de la Administración ligadas a esta finalidad (art. 1.a), lo cual supone el vaciamiento competencial de alguno de los órganos que actualmente ostentan facultades al respecto, mientras que otros, en cualquier caso, pierden todas sus competencias de gestión en materia de vivienda pública, operándose así, no sólo una descentralización funcional, sino también una concentración orgánica: todas las competencias en materia de vivienda pública van a estar residenciadas en el citado Instituto; Organismo que, en realidad, no innova las previsiones funcionales o prestacionales ya existentes en la materia, toda vez que está destinado a cumplir unos objetivos que tienen en el actual Ordenamiento jurídico cobertura orgánica y presupuestaria.

III

El art. 21, EACan, establece la competencia de la CAC para crear y organizar su propia Administración Pública, dentro de los principios y normas básicas del Estado, mientras que el art. 29, EACan, atribuye a la CAC la competencia exclusiva para regular la organización, régimen y funcionamiento de sus Organismos autónomos, competencia que la CAC ejercerá respetando en todo caso lo dispuesto en la Constitución, cuyo art. 149.1.18! atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, además de que el derecho estatal es en todo caso supletorio del de las Comunidades Autónomas (art. 149.3, CE), en tanto éstas no ejerzan competencias estatutariamente asumidas.

Precisamente, el régimen jurídico de los Organismos autónomos está regulado por la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas (LEEA), cuyo artículo 2 los define como entidades de Derecho público creadas por la Ley, como personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público. Como prescribe el art. 6, LEEA, la creación de estos Organismos ha de hacerse por Ley, que,

como estatuto propio, deberá determinar de manera específica sus funciones y su competencia; la Consejería (Ministerio) a la que han de quedar adscritos; las bases generales de su organización, régimen de acuerdos de sus órganos colegiados y designación de su personal directivo; los medios y bienes económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines y los que hayan de disponer para su realización. Por consiguiente, procede a continuación constatar el grado de cumplimiento que la Proposición de Ley dictaminada tiene respecto de los citados requisitos legales.

1. El art. 7, LEEA, proscribire que los Organismos Autónomos realicen funciones que no les estén expresamente asignadas en sus disposiciones fundacionales o en las que en lo sucesivo se dicten para modificarlas (necesariamente legales). Es preciso, pues, determinar específicamente el ámbito de autonomía funcional que poseen tales Organismos, a los que no se les puede atribuir la competencia de forma genérica o indeterminada, lo que sólo es predicable para la Administración matriz (el art. 30.2 de la Ley autonómica 8/1986 señala que cada una de las Consejerías tendrá atribuidas la gestión de los servicios de áreas determinadas de la acción pública propias de la competencia de la Comunidad). Así, como en principio la competencia genérica en materia de vivienda pública corresponde a la Consejería de OOPP, hay que identificar pormenorizadamente las funciones que corresponderían al ICV. No obstante, en la Proposición de Ley se utiliza un triple criterio de asignación competencial: a) de forma genérica, al incluir todas las actividades de la Administración ligadas a las actividades de inversión y gestión pública en materia de vivienda (art. 1.a)-; b) de forma puntual (art. 3); y c) remitiendo la determinación a su Decreto de Constitución (art. 2).

a) De forma genérica. Serían funciones del Instituto Canario de la Vivienda todas aquellas que en esta materia atribuye el Decreto 68/1986, de 18 de abril, a los diversos elementos estructurales de la organización de la Consejería de OOPP. Esta atribución competencial generalizada no podría extenderse en lo sucesivo a otros cometidos no previstos específicamente en el Decreto de referencia (por imperativo del art. 7, LEEA, si no se cuenta con una Ley de modificación ampliativa de sus competencias), del que es complemento el Decreto 150/1986, de 9 de octubre, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública.

b) De forma puntual. En el artículo 3 se hace relación de funciones del ICV de contenido heterogéneo, algunas de las cuales a), b), c), d) están específicamente recogidas en el Decreto 68/1986, por el que se constituyen una reiteración innecesaria toda vez que las mismas ya han sido asignadas en los apartados e), f) y g) son más bien manifestaciones de una actividad de planificación.

c) Por la vía reglamentaria. Se hace asimismo referencia a una atribución de competencias por vía del Decreto de constitución del citado Organismo. Sin embargo, esta referencia es incorrecta, toda vez que la creación de cualquier Organismo autónomo debe hacerse por Ley -que es lo que cabalmente se pretende con la presente Proposición-, debiendo recordarse, una vez más, que el art. 7, LEEA, prescribe que los mismos no podrán realizar funciones que no les estén expresamente asignadas en sus disposiciones fundacionales o en las que en lo sucesivo se dicten para modificarlas. Lo que sí es posible regular por Decreto es la estructura orgánica y asignación de funciones entre los distintos órganos, definidos, unas y otros, en la norma fundacional, mientras que es jurídicamente inviable incidir en la esfera competencial del Organismo autónomo mediante simple norma reglamentaria.

2. No se hace tampoco en la Proposición específica adscripción del ICV al Departamento que resulte apropiado de la Administración autonómica. Así, aunque es claro que tal Departamento es la Consejería de OOPP, sin embargo es exigencia legal que la adscripción se efectúe de forma expresa en la Ley fundacional. Al respecto, la única referencia que se hace en la Proposición de Ley es la prevista en su art. 2, según el cual "el Presidente del Instituto Canario de la Vivienda será el Consejero de OOPP del Gobierno de Canarias o persona en quien delegue", pero esta remisión es contraria a la naturaleza y régimen jurídico de los Organismos autónomos, olvidándose que la relación existe entre éstos y la Administración matriz es la de "adscripción" a un Departamento a través de alguno de sus servicios, pero no la coparticipación de responsabilidad. Y ello porque precisamente se crea el Organismo autónomo para descentralizar funcionalmente la actividad, de manera que el control de aquel se efectúa con la libre remoción de sus cargos directivos, si fuera el caso, pero nunca a través del mecanismo propuesto que a la postre viene a situarlo en dependencia jerárquica respecto del Departamento supuestamente matriz, pues la relación que existe entre ambos no es de jerarquía, sino

de dirección. Por esta misma razón, no resulta de recibo que el Presidente pueda delegar sus funciones, como si el ICV formara parte de la estructura orgánica del Departamento al que está adscrito, sin perjuicio de que sea el Consejero de OOPP el que designe a su Presidente (art. 9, LEEA).

Por otro lado, en cuanto a los elementos organizativos del ICV han de hacerse las siguientes previsiones:

a) El art. 6.3.c), LEEA, dispone que la Ley funcional deberá incluir las bases generales de la organización del Organismo que crea, el régimen de acuerdos de sus órganos colegiados y la designación de las personas a que se refiere el art. 9; es decir, el Presidente, Directores, Consejeros, Vocales y personal directivo. La Proposición de Ley hace, sin embargo, una regulación muy parcial e incompleta de tales extremos, pues las únicas referencias a la estructura orgánica del ICV son al Presidente, en su art. 2; a la Comisión de Investigación, en el art. 3.b), y al Consejo canario de la Vivienda, en el Título III.

Respecto del Presidente del ICV ya hemos efectuado anteriormente algunas consideraciones, cabiendo añadir ahora en relación con los otros dos órganos colegiados de aquél, que el primero de ellos es superfluo, toda vez que su cometido -recoger las denuncias sobre vicios ocultos, defectos de construcción o incumplimiento de contratos en las viviendas de promoción pública-, está asumido por el segundo, el cual, entre otras, tiene las funciones de denuncia y control del fraude, por lo que parece que ambos órganos tienen un ámbito material de competencias parcialmente coincidente. Por lo demás, no se precisa, como exige el art. 6.3.C), el régimen de sus acuerdos y el carácter que tienen. En cualquier caso, no queda suficientemente explicitada la vinculación orgánica existente entre el Instituto Canario de la Vivienda y el Consejo Canario de la Vivienda.

b) El Estatuto fundacional de cualquier Organismo autónomo deberá recoger expresamente -art. 6.3.D), LEEA, los bienes y medios económicos que se le asignen para el cumplimiento de sus fines y los que hayan de disponer para la realización de los mismos. No obstante, la única mención que se efectúa en la Proposición de Ley a los medios y recursos financieros del ICV se encuentra en su art. 2, según el cual, el Instituto Canario de la Vivienda **asumirá** los medios que se establezcan en su **Decreto de**

constitución, afectando de esta manera la previsión legal contemplada en la LEEA (art. 6).

De lo anteriormente expuesto, resulta cuestionable que la organización diseñada en la Proposición de Ley que se dictamina reúna todos los requisitos necesarios para que el ICVB pueda constituirse de conformidad con la legislación que resulta de aplicación.

IV

1. Otro de los cometidos que la Proposición de Ley atribuye al Instituto Canario de la Vivienda es la redacción de un Plan de viviendas sociales para todo el archipiélago, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno y "comunicado para su debate al Parlamento de Canarias", redistribuyendo, pues, las competencias de planificación que hoy se encuentran residenciadas, en virtud del Decreto 68/1986, de 18 de abril, en la Consejería de OOPP (art. 2.A.a) a quien corresponde la "elaboración de programas y planes de vivienda, así como su seguimiento". Esta responsabilidad está compartida entre los siguientes órganos: el **Consejero**, a quien el art. 4.1 le corresponde elaborar los planes y programas de vivienda de protección oficial, tanto de promoción pública como privada, sometiéndolos a la aprobación del Gobierno; el **Director General de Arquitectura y Vivienda**, a quien el art. 10 atribuye, entre otras funciones, la ordenación y fomento de la calidad de la vivienda y el análisis del parque de viviendas, determinando las carencias cualitativas y cuantitativas del mismo y la **Comisión de Vivienda de Canarias**, que tiene como cometidos propios -art. 17.2-, promover y recoger la iniciativa para la resolución del problema de la vivienda, elaborando al efecto las correspondientes estadísticas de déficit cualitativas y cuantitativas; elevando al Consejero de OOPP las propuestas de programación de viviendas junto con las propiedades en su actuación, así como elaborar estudios sobre las condiciones de las viviendas, con especial incidencia en el chabolismo.

En consecuencia, la novedad que aporta la proposición de Ley es la diferente calidad del órgano de planeamiento que ha de someterse a su tramitación ante la Cámara regional como Proyecto de Ley -se supone, pues la Proposición sólo dice "comunicada"-, lo que implica un plus de intervención de los poderes autonómicos en la materia al hacer

concurrir al legislativo autonómico, que es quien aprobará o rechazará definitivamente el Plan.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el art. 14, EACan, atribuye al Gobierno la competencia para planificar la política regional, como órgano superior colegiado que, bajo la dirección del Presidente, establece los objetivos políticos generales, ejerciendo la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 13, Ley 1/1983, de 14 de abril), correspondiendo al Presidente, como jefe del Ejecutivo canario, mantener la unidad de dirección política y administrativa de la actividad gubernativa, establecer las directrices de la política general y proponer el programa legislativo del Gobierno -art. 9.c) y e) Ley 1/1983-. Se concluye con ello que el Plan constituye un específico instrumento de actuación cuya iniciativa es atribuida por que el Estatuto al Gobierno como forma de conseguir los fines y objetivos contenidos en su programa. Pues ni la Constitución ni el Estatuto obligan a la CAC a desarrollar cierta actividad sectorial en forma planificada.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el planeamiento en materia de vivienda, como en cualquier otra actividad sectorial, está sometido a ciertos límites, que no es posible desconocer. Así, en primer lugar, el contenido de todo Plan se integra con una serie de medidas de intervención administrativa de diversa entidad, como la utilización de técnicas de fomento de la actividad privada en el sector; la subvención para la adquisición por los particulares de su vivienda de promoción pública; o, incluso, la participación directa en el mercado inmobiliario, a través de la promoción pública de viviendas de protección oficial, así como la adquisición y gestión del suelo destinado a tal fin en el ámbito autonómico, tanto en forma directa como encomendada a sociedades públicas (Anexo B, c) del RD de transferencia 16/26/1984), para lo que pueda efectuar una programación, control y seguimiento de viviendas de protección oficial (Anexo I.B.b) del RD citado). Obviando, la puesta en marcha de todas las previsiones contenidas en el Plan necesita una cobertura económica suficiente, lo que se traduce en una precisa consignación en los Presupuestos Generales de la CAC, que deberán ser aprobados por el Parlamento autonómico, previa elaboración por parte del Gobierno de Canarias -arts. 12.b) y 59.c), EACan-, suficiencia que asimismo exige el art. 5.e) de la Proposición de Ley dictaminada. Sin embargo, la asignación, por parte del Gobierno, de recursos escasos a la satisfacción de las diversas necesidades públicas que deben

necesariamente ser satisfechas, es discrecional, en el sentido que corresponde a su libre determinación de la prioridad social, que en modo alguno es o puede ser cuestionable, salvo el oportuno control parlamentario de los presupuestos y de la acción política del Gobierno y el genérico control por parte del electorado en las sucesivas confrontaciones electorales. Hay que indicar, a este respecto, que en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1987, aprobado por la Ley 12/1986, de 30 de diciembre, se contempla la específica previsión presupuestaria relativa a la materia concernida, a la que se dedica un monto de más de 4.000 millones de pesetas, con las que se pretende afrontar las específicas responsabilidades de la Comunidad Autónoma en esta materia. Que tales objetivos se consignan a través de un Plan o utilizando los mecanismos ordinarios de intervención administrativa es algo que en principio sólo corresponde decidir a la política sectorial del Gobierno.

En segundo lugar, el Plan sectorial de viviendas, (general, previsto en el art. 4 y 5 de la proposición de Ley o específico, en el art. 6) estará inevitablemente condicionado por las previsiones contenidas en el plan de ordenación de la actividad económica regional, que la CAC puede aprobar en base al art. 32.6, EACan, cuyas determinaciones, es obvio, pueden alterar las previsiones contenidas en aquel, que evidentemente se refiere tan sólo a una de las posibles áreas de actuación contempladas en el plan regional, el cual, por otra parte, debe diseñarse en el marco de la legislación básica del Estado y en su caso en los términos que la misma establezca (STC, de 28 de enero de 1982). En efecto, el Estado tiene competencia exclusiva para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13, CE), pudiendo al efecto redactar planes para atender a las necesidades colectivas, que serán elaboradas de acuerdo con las previsiones que les sean suministradas de acuerdo con las previsiones que les sean suministradas por las CCAA (art. 131, CE). En definitiva, parece claro que el planeamiento sectorial en materia de viviendas puede ser alterado por planes de ámbito cualitativo superior -regional o estatal debiendo siempre actuar coordinadamente, al efecto de intentar conseguir los mejores resultados en política de vivienda-.

Finalmente interesa reiterar que en los Presupuestos Generales de la CAC para 1987 se hace expresa mención, en el capítulo dedicado a objetivos y actividades, a la planificación que para el citado año tiene fijada la Dirección General de Arquitectura y

Vivienda, que se concreta en actuaciones como ordenación de la autoconstrucción, fomento del patrimonio del suelo de los Entes Locales y la promoción sobre el suelo público de viviendas de protección oficial, para atender la demanda insolvente e infraviviendas. Como es obvio, para lograr tales objetivos, se establecen asimismo diversas líneas de actuación, en las cuales incide parcialmente por cierto la Proposición de Ley concernida, tales como la protección de la identidad de áreas específicamente urbanas y rurales, así como la restauración y revalorización del patrimonio arquitectónico; el establecimiento de la normativa y la homologación del proceso edificativo, la adquisición y preparación de suelos para acometer los programas de promoción pública a corto y largo plazo; la generación de viviendas para atender a los estratos sociales menos favorecidos e incentivación de la construcción de viviendas por la iniciativa privada y la prolongación de la vida útil de las viviendas y urbanizaciones.

2. Como ya se ha apuntado anteriormente, en todo Plan se incluyen medidas de diversa índole- La Proposición de Ley debatida dedica precisamente su Título IV a regular las condiciones de acceso a las viviendas de protección oficial, a cuyo efecto se contempla la posibilidad de crear un sistema de subvenciones y ampliación de plazos de amortización, regulando asimismo una modalidad muy "sui generis" de amortización del coste de la vivienda, al determinar un tanto alzado por mes de los ingresos familiares en concepto de renta. Resulta obligada la referencia al Ordenamiento jurídico vigente, que contempla, a diferencia del propuesto, un sistema subjetivo, individualizando, a efectos de bonificaciones, entre las distintas circunstancias concurrentes en el beneficiario (a título de propietario o arrendatario), de una vivienda de promoción pública.

Sobre las subvenciones positivas o directas, hemos de reiterar necesariamente lo previamente expresado respecto de la necesaria previsión presupuestaria, en el sentido de que la cuantía y requisitos de concesión deberán ser formulados en cada caso teniendo en cuenta el nivel de recursos con que se cuenta. En cuanto a las subvenciones indirectas, hemos de referirnos al Decreto 150/1986, de 9 de octubre, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública, en cuyos Anexos se valoran las circunstancias personales de los solicitantes -tales como el nivel de ingresos familiares, condiciones de la vivienda actual, número de miembros de la unidad familiar-, tanto para conseguir una vivienda de promoción pública como para determinar el nivel de renta destinado a amortización, lo que se traduce en una serie de

bonificaciones que pueden llegar hasta el 90% de la renta de la vivienda, bonificaciones que, como señala el art. 26.2 del referido Decreto, serán revisables cada tres años. De esta manera, se garantiza la adecuación del sistema a las necesidades reales de cada momento y se institucionaliza un mecanismo más equitativo que el previsto en la Proposición de Ley, que utiliza, como baremo, el dato objetivo de un porcentaje fijo de las rentas familiares. Además, el sistema que pretende introducirse no parece que esté contemplado en la legislación del Estado, a la que, por otra parte, remite el Decreto 150/1986 (art., 26.A.1 y Disposición Final 3ª), que, en lo que respecta a las condiciones de acceso a la vivienda de promoción pública, tiene la condición de básica. En último término, también ocurre que el sistema analizado desconoce, objetivamente, qué condiciones de amortización de las viviendas ha de depender, de forma directa, de las condiciones con las que se haya lanzado la promoción, las cuales dependerán a su vez de los niveles de financiación con que en cada ocasión cuente la CAC.

C O N C L U S I Ó N

1. La Proposición de Ley dictaminada incide en una materia que, de conformidad con las previsiones estatutarias se encuentra en el ámbito competencial de la CAC.

2. Se observa, sin embargo, que tal Proposición regula aspectos organizativos de la Administración de la CAC, cuya ordenación y estructuración es encomendada primariamente por el Estatuto de Autonomía al Gobierno de la CAC, que ejercerá la potestad organizatoria mencionada en la forma que en cada momento estime más adecuada, según se ha manifestado en el Fundamento II.

3. En cualquier caso, la regulación relativa a la organización institucional diseñada en la Proposición de Ley es notoriamente incorrecta, al no adecuarse a las previsiones contempladas en la normativa que resulta de aplicación, según se ha razonado en el Fundamento III de este Dictamen.

4. La Proposición de Ley introduce el Plan como técnica de actuación administrativa en el sector de la vivienda, desconociendo que el planeamiento es un instrumento de

actuación administrativa cuya puesta en marcha corresponde a la decisión política del Gobierno. Precisamente, esta opción está prevista en el Ordenamiento jurídico autonómico, así como en los Presupuestos Generales de la CAC para 1987. Se advierte asimismo que este planteamiento, de naturaleza sectorial, deberá someterse en todo caso al Plan regional de la CAC, y este a su vez, por imperativo constitucional a las directrices previstas en la planificación general que efectúe el Estado.

5. En la Proposición de Ley que se dictamina se contienen medidas tendentes a favorecer el acceso de los ciudadanos a una vivienda de promoción pública, las cuales alteran, con posible contravención de las normas básicas, las condiciones de otorgamiento de ayudas al efecto ya previstas jurídicamente, al sustituir el sistema subjetivo, contemplado en la legislación del Estado y de la CAC, por otro de carácter puramente objetivo.