



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 / 2 0 0 4

(Pleno)

La Laguna, a 8 de enero de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifican el Decreto 75/2002, de 3 de junio, los Decretos 69/2002 y 70/2002, de 20 de mayo, y el Decreto 19/2003, de 19 de febrero (EXP. 243/2003 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre el procedimiento de elaboración del PD objeto de este Dictamen

1. Mediante escrito de 2 de noviembre de 2003 y entrada en este Consejo el 3 de diciembre, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa, de conformidad con lo previsto en los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, por el procedimiento ordinario preceptiva solicitud de dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 75/2002, de 3 de junio, así como los Decretos 69/2002 y 70/2002, de 20 de mayo, y 19/2003, de 10 de febrero.

La solicitud de dictamen viene acompañada de, entre otros, informes de acierto y oportunidad del Director General de la Vivienda, de la Oficina Presupuestaria y de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.f) de su Reglamento aprobado por Decreto 19/2002, de 7 de febrero]. También obra en el expediente el preceptivo certificado de los acuerdos gubernativos de toma en consideración y solicitud de dictamen [art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo] adoptados en sesión celebrada el 11 de noviembre de 2003. El Proyecto de Decreto

* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

sujeto a nuestra consideración ha sido sometido también al trámite de información pública, sin que se hayan presentado alegaciones al respecto.

Es de destacar, por último, que a partir de las observaciones efectuadas por los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, el expediente incluye un escrito del propio centro directivo del que procede la emanación de la norma reglamentaria propuesta en el que se concretan las observaciones asumidas y las que no lo han sido, expresando sobre todo en este último caso los argumentos que lo justifican. Si se hace constar esto expresamente es porque ello constituye manifestación de un recto ejercicio de la potestad reglamentaria y no son pocas las veces en que las Administraciones consultantes precisamente descuidan este aspecto.

2. Mediante la norma reglamentaria que se propone se pretende modificar puntualmente los Decretos que se citan y que afectan por su orden a la autoconstrucción de viviendas [Decreto 75/2002]; al régimen especial de viviendas destinadas a satisfacer el déficit de vivienda en determinados municipios con desarrollo turístico [Decreto 69/2002]; el régimen de los ingresos familiares a considerar en las actuaciones protegibles previstas en el plan 2002-2005 [Decreto 70/2002]; y el régimen de subvenciones destinadas a facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda [Decreto 19/2003].

Decretos todos ellos que materialmente son desarrollo de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias [LV], la cual, en efecto, regula la autoconstrucción de viviendas en sus arts. 55 y 56; contempla las singularidades de la promoción de viviendas en zonas turísticas en su disposición adicional novena; remite a concreción reglamentaria, "en el marco del plan de vivienda", la fijación de los requisitos de las ayudas públicas de las viviendas protegidas [art. 29]; finalmente, en el art. 57.1 se contempla la cobertura de la adopción, como otras viviendas protegidas, la previsión de medidas de protección relativas a la vivienda para jóvenes.

El Proyecto de Decreto que se somete a la consideración del Consejo es, en consecuencia ejecutivo y precisa su confrontación con los parámetros legales de referencia; y ello, aunque el PD sea simplemente, como es, de modificación puntual de otros Decretos, lógicamente también ejecutivos, por lo que, en cualquier caso, está fundamentada la preceptividad de la consulta a este Consejo.

II

Sobre su cobertura constitucional y estatutaria

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre la materia vivienda (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía) en ejercicio de la cual se ha promulgado la anteriormente citada LV. Sin embargo, el ámbito de esta competencia autonómica se halla delimitado por las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.11ª y 13ª CE).

Como se razona en el Fundamento Jurídico segundo de la STC 152/1989, de 20 de julio, tanto el art. 149 CE como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por ende, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales de Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección general de la economía tienen cobertura las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

En todo caso, sin embargo, las bases estatales establecidas ex art. 149.1.11ª y 13ª CE deben respetar la competencia autonómica sobre vivienda, la cual legitima para definir y ejecutar una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, correspondiéndole además a la Comunidad Autónoma la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles, ejecución en la que deben contar con un margen de libertad de decisión que le permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.

En resumen, los títulos competenciales del art. 149.1 IIª y 13ª CE permiten al Estado destinar fondos al fomento de viviendas y regular el crédito dirigido a esa actuación y fijar los criterios para la determinación del precio y de la renta de las viviendas financiadas total o parcialmente con esos fondos. A las CCAA, con base en su competencia sobre vivienda, le corresponde determinar, conforme a esos criterios,

los precios de venta y renta de dichas viviendas en su territorio y ejecutar las medidas estatales. Esa competencia autonómica sobre vivienda les permite también destinar recursos propios al fomento de viviendas protegidas y desarrollar una política propia al respecto que no estará condicionada por las normas estatales sobre viviendas protegidas, ya que éstas sólo son aplicables a las que cuentan con financiación estatal.

2. En los términos expuestos, tuvo ocasión de pronunciarse ya este Consejo Consultivo con motivo del Dictamen 28/1999 y asimismo del posterior Dictamen 94/2001, cuyo Fundamento III se remite a las observaciones efectuadas en los Fundamentos II y III del Dictamen 28/1999. Ambos se emitieron a propósito de la aprobación por el Gobierno de sendos (Ante)proyectos de Ley de Vivienda de Canarias. Hace apenas unas fechas, en su Dictamen 207/2003 ha tenido la oportunidad de reiterar su propia doctrina.

La competencia autonómica en materia de vivienda incluye así el fomento y la promoción de la construcción de viviendas que, en buena medida, constituyen el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de las correspondientes políticas. Por su parte, en la competencia de planificación general de la economía entran la fijación de criterios globales de ordenación de sectores concretos, así como acciones y medidas singulares para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Esta consideración es aplicable a la promoción de viviendas, actividad que tiene una estrecha relación con la planificación económica general.

Por otra parte, la política de vivienda tiene, además de una dimensión económica, un acentuado matiz social en cuanto principio rector (art. 47 CE), siendo ambos aspectos difícilmente separables. Este precepto constitucional no constituye un título competencial autónomo a favor del Estado [ni de la Comunidad Autónoma], sino una directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos. Las competencias del Estado (planificación; ordenación del crédito etc.) deben ir dirigida a garantizar a todos los españoles la igualdad (art. 149.1.1 CE) en el disfrute de una vivienda digna. Tampoco es título atributivo de competencias el poder de gasto del Estado (subvenciones). Ciertamente que el mismo puede aportar recursos a la política de vivienda, pero no puede fomentar cualquier actividad en dicha materia. Por su parte, las Comunidades Autónomas deben integrar en su política de vivienda las ayudas reguladas por el Estado, pudiendo definir, en virtud de

su propia política sectorial, otro tipo de actuaciones protegibles y otras formas de actuación con cargo a sus Presupuestos, y en fin, determinadas actuaciones estatales en esta materia (construcción y rehabilitación de viviendas) pueden tener carácter básico (art. 149.1.13 CE).

En fin, determinadas actuaciones estatales en esta materia [construcción y rehabilitación de viviendas] pueden tener carácter básico (art. 149.1.13 CE), lo que implica que las Comunidades Autónomas deberán contar con un cierto margen de decisión para aplicar las medidas estatales adaptándolas a cada territorio.

III

Sobre el contenido sustantivo del PD sometido a nuestra consideración

1. Dentro de este marco, el Decreto 70/1992 regula precisamente la gestión de las medidas de financiación establecidas por el Estado, en tanto que los restantes Decretos cuya modificación se pretende responden a la política propia de la Comunidad Autónoma, con fundamento en diversos preceptos de la LV. Así, los arts. 55 y 56 LV regulan la autoconstrucción de viviendas, la Disposición Adicional novena contempla la promoción de viviendas en zonas turísticas y el art. 57.1 se refiere a la adopción de medidas en relación con la vivienda para jóvenes.

El PD que ahora se dictamina se dirige fundamentalmente a la modificación del Decreto 75/2002, si bien, como se indica en su Exposición de Motivos, algunas de estas modificaciones se reiteran en los restantes Decretos debido a la similitud de situaciones.

2. En líneas generales, las modificaciones proyectadas no presentan reparos de legalidad, si bien procede la realización de algunas observaciones de carácter técnico:

Art. 1.4.

Este precepto modifica el apartado 1º), h) del art. 11 del Decreto 75/2002, con la finalidad de excluir a los emigrantes retornados del requisito de residencia en la Comunidad Autónoma durante al menos tres años para poder acogerse a las subvenciones previstas.

En principio una medida de tal carácter, dirigida a facilitar a quienes reúnan aquella condición el acceso a la vivienda, no resulta cuestionable, de la misma manera que la propia Comunidad Autónoma ha arbitrado medidas específicas para el colectivo de los jóvenes, por entender que se encuentran igualmente con especiales dificultades. En este sentido, el propio Estatuto de Autonomía reconoce una especial consideración a los emigrantes en sus arts. 4.2 y 7 que puede dar acogida a medidas que en este concreto sector de la vivienda contribuyan a paliar los inconvenientes de su establecimiento en la Comunidad Autónoma tras su retorno.

Ahora bien, la definición que el nuevo art. 11.1.h) ofrece del emigrante retornado como aquellos ciudadanos a los que se refiere el art. 4.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias "que lleguen a la Comunidad Autónoma de Canarias para establecerse en la misma", requiere de una mayor precisión. La función de la remisión al precepto estatutario es estrictamente la de precisar y completar el ámbito subjetivo de aplicación de dicho art. (distinta cuestión sería tratar de buscarle al mismo un fundamento estatutario que, en tal caso, el art. 7.2 "in fine" del Estatuto sólo en parte podría proporcionar). Lo que la norma pretende así, en efecto, es únicamente excluir el requisito temporal de tres años que se exige para el resto de las personas que residan en la Comunidad, pero en todo caso ha de tratarse de personas residentes, como así se explicita en la modificación que se realiza en el art. 13.2.j), ya que entre la documentación a aportar prevé para los emigrantes retornados el certificado de residencia en alguno de los municipios canarios. Por ello, en todo caso, la definición del emigrante retornado debería hacer alusión en todo caso a personas que residen y no simplemente a personas "que lleguen".

- Esta observación se reitera asimismo en relación con el art. 2, en lo que se refiere a la modificación del art. 8.1.c) del Decreto 69/2002 y con el art. 4 con respecto a la modificación del art. 7.1.c) del Decreto 19/2003.

Art. 1.5.

Si bien está explícito en este precepto la posibilidad de que por vía de las licencias municipales pueda establecerse un plazo distinto (superior o inferior) al previsto normativamente con carácter general (cinco años, ahora, en lugar de los 36 meses previstos con anterioridad), a la vista de las razones expuestas en el expediente, la posibilidad de computar prórrogas en el indicado plazo, incluso sucesivas, tal como se apunta, podría implicar un incremento del plazo de forma

desproporcionada y prácticamente ilimitada, eventualidad que quedaría soslayada con el establecimiento de alguna cautela adicional al respecto.

Art. 1.9.

Este precepto añade un nuevo apartado 5 al art. 13 del Decreto 75/2002 por el que se establece como regla general que no se podrán iniciar las obras con anterioridad al otorgamiento de la calificación provisional, si bien se prevé la posibilidad de su comienzo con anterioridad a tal otorgamiento si así lo autoriza la Dirección General de Vivienda. No obstante, destaca que el precepto no establezca, de algún modo, cuáles son los criterios o condiciones que han de tenerse en cuenta para que esta autorización sea concedida, teniendo en cuenta que se trata de una excepción a la regla general. En estos términos, se genera alguna incertidumbre sobre cuando va a aplicarse la regla general y cuando, la excepción. Lo único que se dice es que los servicios técnicos deberán acreditar que "las obras no han comenzado" pero no se pronuncian sobre los aspectos, necesariamente objetivos, que son los que podrían justificar ese inicio anticipado de obras. Debe subrayarse la indeterminación que puede producir la falta de todo pronunciamiento ulterior sobre dichos aspectos: alguna garantía adicional contribuiría a evitar la aparición del problema observado.

Por otra parte, la prohibición de inicio de las obras hasta tanto no sea concedida la calificación provisional condiciona la eficacia de la licencia municipal de obras en el caso de que ésta haya sido obtenida previamente, pues a pesar de habilitar ésta para el comienzo de la obra (art. 171 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias), no podrá llevarse a efecto hasta tanto el órgano autonómico no otorgue la calificación provisional, lo que puede suponer un acortamiento del plazo de ejecución concedido en la licencia.

C O N C L U S I Ó N

El PD sometido a la consideración de este Consejo Consultivo es conforme a Derecho, salvo las puntuales observaciones efectuadas en el Fundamento III de este Dictamen.