



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 1 / 2 0 0 4

(Pleno)

La Laguna, a 29 de marzo de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de subvenciones destinadas a la construcción de viviendas de promoción pública en venta (EXP. 24/2004 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Mediante escrito de 6 de febrero de 2004 y entrada en este Consejo el 11 del mismo mes, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa, de conformidad con lo previsto en los arts. 11.1.2.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 regula la concesión de subvenciones destinadas a la construcción de viviendas destinadas a la construcción de viviendas de promoción pública en venta (PD)*.

2. La solicitud de dictamen viene acompañada de los preceptivos informes: de acierto y oportunidad, al que se acompaña la Memoria Económica (arts. 43 y 44 de la Ley 1/1983); informe de la Oficina Presupuestaria (art. 2.2.f del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por el Decreto 234/1998, de 18 de diciembre); informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 26.4 del Decreto 8/2003, de 31 de enero); informe de la Intervención General (art. 22 del Decreto 28/1997, de 6 de marzo); informe de legalidad (art. 44 de la Ley 1/1983) e informe 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

---

\* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

gubernativos de toma en consideración y solicitud de dictamen (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo) adoptados en sesión celebrada el 3 de febrero de 2004.

Se ha acreditado igualmente en el expediente el cumplimiento del trámite de audiencia a la FECAM y a las empresas públicas locales interesadas.

No consta, sin embargo, que se haya oído al Instituto Canario de la Vivienda en aplicación de lo previsto en la Disposición Final Primera de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LVC), organismo autónomo creado por la propia Ley y cuyas normas provisionales de organización y funcionamiento han sido aprobadas mediante el reciente Decreto 2/2004, de 27 de enero. En relación con la omisión de la intervención del citado Instituto Canario de la Vivienda, este Consejo tuvo ocasión de señalar recientemente que “esta omisión -que en aquel entonces se justificaba en su falta de constitución, como parece ser ahora el caso- es relevante, además, teniendo en cuenta que los Cabildos Insulares forman parte del ICV, porque origina que éstos no hayan podido intervenir ni indirectamente (integrados en dicho Organismo) ni directamente al no constar en el expediente haber sido oídos (art. 45.12 de la Ley 14/1990)” (véase el Dictamen 207/2003, de 4 de noviembre). Y finalizábamos del siguiente modo: “Para este Consejo, el cumplimiento de las previsiones legales es imprescindible a la hora de elaborar las normas reglamentarias que la desarrollan”.

3. El contenido del PD se estructura en una exposición de motivos y siete arts.. Incorpora, además, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

## II

1. La materia afectada es la de vivienda, ámbito objetivo en el que nuestra Comunidad Autónoma cuenta con competencia estatutaria plena por virtud del art. 30.15 del Estatuto de Autonomía (EAC), que atribuye a la Comunidad competencias exclusivas en materia de vivienda, debiendo significarse en relación con ello la incidencia que tienen en este campo las materias urbanismo y ordenación del territorio en las que la Comunidad Canaria tiene también competencia exclusiva (reenviamos al mismo apartado del art. 30 EAC). Aunque en este caso -pese a la estrecha conexión material que con carácter general tienen los títulos citados- la materia y el título directamente concernidos es el de vivienda.

Siguiendo el anterior Dictamen de este Consejo 28/1999, de 25 de marzo, "la exclusividad de las competencias autonómicas tiene, como se sabe, alcance relativo. En materia de vivienda y en base a determinados títulos (ordenación del crédito; planificación de la actividad económica), el Estado puede tener una cierta incidencia mediata. En cualquier caso, de alcance limitado y con carácter general subordinados a las competencias autonómicas, en los términos precisados por la STC 152/88 y la precedente 95/86, precisamente sobre esta misma materia. De la primera de ellas se desprenden ciertas premisas de índole competencial, que parece aconsejable traer a colación una vez más.

Así, la competencia autonómica en materia de vivienda incluye 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 dirigidas 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 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.

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".

En el presente caso, no se interfiere competencia básica alguna, por lo que las competencias autonómicas en este punto son plenas, con soporte legal expreso, y actuando dentro de los límites formales y materiales que dimanen de tal habilitación legal (véase, asimismo, el reciente Dictamen de este Consejo 207/2003, de 4 de noviembre).

2. Ninguna objeción cabe formular, por último, a la normativa proyectada a partir de la reciente aprobación por el Estado de un nuevo texto legal, de carácter básico (no su totalidad), en materia de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).

### III

1. Mediante la norma reglamentaria que se propone se pretende regular el régimen jurídico subvencional a que se hace referencia en la rúbrica de la norma. Pero la norma propuesta va más allá, pues no solo regula ese régimen jurídico de fomento, sino que además pretende regular el acceso de determinado sector socioeconómico de la población a las viviendas de promoción pública a las que se anuda justamente el régimen subvencional mencionado. En efecto, el PD objeto de examen pretende desarrollar una nueva línea de actuación intermedia entre las viviendas de alquiler y las viviendas protegidas en régimen de venta para atender la demanda de familias que estén entre 1 y 2.5 veces el S.M.I. de ingresos familiares ponderados, con la que se persigue "atender a la demanda de aquellas familias que ni tienen tan pocos recursos para acceder a las viviendas de promoción pública en alquiler, ni ganan lo suficiente para hacer frente a los créditos hipotecarios de las viviendas protegidas promovidas en régimen de venta" (Exposición de Motivos del PD).

2. Por lo que a las determinaciones estrictamente legales respecta, el art. 76.1 LVC (bajo la rúbrica "De los Programas de Vivienda") dispone que "para la ejecución de los objetivos definidos en el Plan de Vivienda, a propuesta del Instituto Canario de la Vivienda, el Gobierno aprobará los programas específicos de cada una de las actuaciones incorporadas en aquél" (de tenor muy similar al derogado art. 3.1 de la

Ley 11/1989, de 13 de julio, de Viviendas para Canarias. Y el apartado 3 del mencionado art. 76 establece que "la aprobación de los programas específicos incorporará también la determinación de los requisitos objetivos y subjetivos para acceder a las ayudas públicas, las modalidades y cuantías de esas ayudas, las limitaciones de uso y disposición, y cuantas otras determinaciones sean precisas". Pues bien, en el asunto que nos ocupa, se detecta dentro de las necesidades globales de la vivienda social un tercer género que se encuentra a caballo entre el alquiler y la venta destinada a un estrato de población que se encuentra asimismo en una posición económica intermedia, sin sacrificar programas distintos destinados a otras necesidades y facilitando el acceso a la vivienda a personas que por sus niveles de renta ni pueden acceder a una vivienda libre, ni pueden optar a una vivienda de promoción de régimen general. Se satisface así, por otra parte, el principio progresivo de igualdad (art. 9.2 CE) facilitando el acceso de determinados ciudadanos a uno de los bienes que es contenido de un derecho social constitucionalmente relevante y que, por extensión, forma parte esencial de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE).

3. El Proyecto de Decreto se ajusta en líneas generales a la normativa legal, con la salvedad que luego se dirá, particularmente a la Ley que le sirve de cobertura, así como a la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en aquellos de sus preceptos de carácter básico.

No obstante, se realizan las observaciones que a continuación se exponen:

**- Art. 1, párrafo segundo.**

Debería sustituirse el término "precisas" por otro que ofrezca una mayor concreción respecto de las actuaciones promocionales para impulsar la ejecución de las viviendas de promoción pública en venta.

**- Art. 5.1.**

El abono de 3.000 euros en los términos contemplados en este precepto supone un abono anticipado parcial del importe de la subvención, puesto que implica el libramiento de fondos con anterioridad a la realización de la actividad para la que se concede la subvención, por lo que la declaración en contrario que se contiene en este art. 5.1 PD no se ajusta a la naturaleza del abono previsto.

Por lo demás, este pago anticipado no ofrece reparos de legalidad, toda vez que se trata de una posibilidad prevista en el art. 52.10 LHPC y la justificación del gasto se prevé entre la documentación que el art. 3.2, segundo inciso, d) PD exige que se acompañe a la solicitud de subvención.

**- Art. 6.2 a).**

Debe introducirse la alternativa de la aportación de una “declaración bajo su propia responsabilidad”, además de la declaración jurada, en los supuestos allí previstos. De este modo, el requisito exigido se adecuaría más exactamente a las exigencias derivadas del carácter aconfesional del Estado (art. 16.3 CE).

**- Art. 7.1.**

Estamos en presencia de la objeción de mayor calado. Efectivamente, de conformidad con lo previsto en la Ley de Vivienda de Canarias, el Gobierno establecerá los requisitos objetivos y subjetivos complementarios de los fijados legalmente para acceder a esta clase de vivienda protegida (arts. 37.3 y 48.2 LVC), reiterando el art. 46.1 que ostentan la condición de beneficiarios aquellas personas que cumplan los requisitos legales y los que se establezcan reglamentariamente.

El art. 7 PD no cumple la previsión legal al establecer los requisitos de los beneficiarios, puesto que se limita a fijar unos requisitos mínimos (“al menos”), al propio tiempo que la Disposición Final Segunda faculta al Consejero competente en la materia para desarrollar el Decreto, por lo que se apodera a éste para completar los requisitos para el acceso a las viviendas, contraviniendo así lo previsto en los preceptos legales anteriormente citados.

Por otra parte, dado que este Decreto regula no sólo la tramitación y concesión de las subvenciones, sino también la posterior adjudicación de las viviendas, debe establecer igualmente el procedimiento que, como señala el art. 42 LVC, es un procedimiento reglado y cuyo establecimiento, por virtud del art. 48 LVC, compete al Gobierno. De hecho, el propio art. 7.1 PD remite al Gobierno para su aprobación, sin que, dada la reserva a la potestad reglamentaria efectuada en el mencionado art. 48.2, pueda ser establecido por el Consejero competente en la materia en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final Segunda PD. Y en coherencia con lo que acabamos de exponer, la Disposición Final Primera de la LVC (“Autorización al Gobierno”) prescribe que “el Gobierno, oído el Instituto Canario de la Vivienda, a propuesta del Consejero competente

por razón de la materia, dictará las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y cumplimiento de esta Ley”.

## CONCLUSIONES

1.- El Proyecto de Decreto se considera ajustado al Ordenamiento Jurídico, a excepción de su art. 7.1.

2.- Por otra parte, se formulan las observaciones asimismo contenidas en el Fundamento III, 3 del presente Dictamen.