



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 262/2008

(Pleno)

La Laguna, a 23 de junio de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda (EXP. 240/2008 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Por escrito de 19 de mayo de 2008, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 13 de mayo de 2008, tal y como resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

El Proyecto de Decreto aprueba los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda que contempla la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LV), por los que se han de regir su organización y funcionamiento, poniendo fin a la transitoriedad de las Normas Provisionales de Organización y Funcionamiento, aprobadas por Decreto 2/2004, de 27 de enero, cuyo Proyecto fue en su día dictaminado por este Consejo (DCC 3/2004).

Nos encontramos pues ante una norma de rango reglamentario y carácter específico que se pretende establecer en aplicación de la habilitación que se contiene en la disposición adicional décima. 2 LV, según la cual, "en el plazo de seis meses a partir de su constitución el Instituto Canario de la Vivienda deberá elaborar

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

sus Estatutos, que serán elevados al Gobierno de Canarias para su definitiva aprobación a propuesta del Consejero competente en materia de vivienda". No consta la fecha de la indicada sesión constitutiva, regulada en la disposición adicional segunda del Decreto 2/2004, pero sí la fecha en que el Instituto Canario de la Vivienda "adoptó el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda" (sesión de 27 de julio de 2006). En todo caso, el plazo establecido por la disposición legal citada no es para la aprobación del Reglamento, sino para su elaboración por parte del Instituto, por lo que no estamos ante un plazo de ejercicio de la potestad reglamentaria gubernativa, sino para el ejercicio de la facultad antedicha otorgada al Instituto, sin perjuicio de que, siendo el Gobierno titular de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, corresponde a éste aprobar los Estatutos mediante Decreto.

Por lo demás, la naturaleza organizativa de la materia de que se trata y la existencia previa de unas normas provisionales limitan cualquier efecto lesivo que se pretendiera derivar de la eventual demora en la aprobación definitiva de éstos por el Gobierno.

Por otro lado, estos Estatutos no constituyen el Reglamento General de la ley habilitante, establecido para el desarrollo y cumplimiento reglamentario de la Ley 2/2003, al que se refiere su disposición final primera. Y ello, aunque materialmente se ordenen diversas cuestiones reguladas en la propia Ley, debiendo estar a las mismas el contenido de los Estatutos, respetando sus previsiones formal y materialmente pero teniéndose en cuenta que, tratándose de un Organismo Autónomo el afectado, creado por la misma Ley, es la norma que está habilitada por ella para establecer la organización y funcionamiento de dicho Organismo.

En este sentido, pues, no se trata de un Reglamento propiamente ejecutivo de ley autonómica, sino de otro de carácter organizativo relativo al Organismo autónomo Instituto Canario de la Vivienda, creado por la Ley 2/2003, ordenando su organización y funcionamiento como norma específicamente prevista a ese fin, cual ocurre con los Reglamentos orgánicos de las Consejerías de la Administración autonómica.

2. Respecto a la tramitación del procedimiento de elaboración, se cumplen las exigencias procedimentales legalmente establecidas. Así consta en el expediente el informe de legalidad conjunto de las Secretarías Generales Técnicas de Bienestar Social, Juventud y Vivienda y de Presidencia, Justicia y Seguridad, de 4 de abril de 2008 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los

Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias]; el de acierto y oportunidad y la Memoria económica, de 3 de octubre de 2006, del Director del Instituto Canario de la Vivienda (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno); el informe de la Dirección General de Presupuesto, de 29 de febrero de 2008 ([art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda]; el del Instituto Canario de la Vivienda, de 29 de febrero de 2008, quien certifica que, en el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria “fue formalizado el preceptivo trámite de audiencia a cada uno de los siete Cabildos Insulares y a los Ayuntamientos, a través de la FECAM”, y adoptó, en sesión celebrada el 27 de julio de 2006, el “acuerdo de aprobar el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda”; el de la Comisión de la Función Pública; y el del Servicio Jurídico [art. 20.f) Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico].

En cuanto a las determinaciones procedimentales -además de destacar la larga tramitación del procedimiento de elaboración, pues fue el 27 de julio de 2006 cuando el Instituto aprobó su propuesta de Estatutos, lo que obligó a la actualización de algunos informes en su día emitidos-, hay que indicar que el Instituto no aprueba el Proyecto de Decreto, sino la propuesta de Estatutos (27 de julio de 2006), en todo caso, provisional; aprobación que es el hecho determinante de la puesta en marcha de la potestad normativa del Gobierno (informe de acierto y oportunidad de 3 de octubre de 2006), tal y como se desprende de la disposición final primera del Decreto 2/2004.

3. El art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de vivienda, con la incidencia que tienen en este campo las materias “urbanismo” y “ordenación del territorio” en las que la Comunidad canaria tiene, también, competencia exclusiva (mismo apartado del art. 30 del Estatuto). Títulos de estrecha conexión material, como puso de manifiesto la STC 61/1997.

Tal *exclusividad*, como se sabe, es de alcance relativo. En materia de vivienda, en base a determinados títulos (ordenación del crédito; planificación de la actividad económica), se reconoce al Estado cierta intervención mediata; en cualquier caso, siempre de alcance limitado y con carácter general subordinada a las competencias

autonómicas, en los términos precisados por la STC 152/1988 y la precedente STC 95/1986.

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 coordinadas, pues 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.

Para el ejercicio de tales competencias, la Comunidad Autónoma cuenta con la potestad organizatoria, que le permite elegir entre las alternativas organizativas posibles la que considere más idónea para la gestión de los intereses públicos a los que debe atender la política de vivienda. La Ley habilitante ya *asumió* esa opción, creando un Organismo Autónomo mediante el que desarrollar las funciones en la materia de forma funcionalmente descentralizada, al que dedica sus arts. 7 a 24; regulación que ahora se desarrolla, aunque ha de señalarse que la norma propuesta reitera, a veces miméticamente, los preceptos de la Ley.

## II

1. El Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda se estructura en un artículo único, "Objeto", por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda en los términos del Anexo al que se remite; una disposición adicional, "Categoría de los órganos colegiados"; una disposición transitoria "Patrimonio del Instituto"; una disposición derogatoria y dos disposiciones finales: La primera, "Facultad de desarrollo", y la segunda, "Entrada en vigor". A su vez, el Anexo consta de un texto articulado integrado por 37 artículos, que se distribuyen en siete Capítulos. El Capítulo Primero se omite en el Anexo, pero se refiere a las "Disposiciones Generales" y regula el objeto (art. 1), naturaleza, adscripción y finalidad (art. 2), principios de actuación (art. 3), sede (art. 4) y competencias y funciones (art. 5). El Capítulo Segundo, "Organización", se refiere a los órganos (art. 6), el Presidente (art. 7), composición del Consejo de Dirección (art. 8), funciones del Consejo de Dirección (art. 9), el Director (art. 10), el Secretario (art. 11), y la Comisión de Vivienda (art. 12). El Capítulo III, "Régimen de Funcionamiento del Consejo de Dirección y de la Comisión de Vivienda", se dedica al Pleno de Comisión Ejecutiva (art. 13), a las competencias del Pleno y de la Comisión Ejecutiva (art. 14), al quórum (art. 15), convocatoria y orden del día (art.

16), actas y certificaciones (art. 17) y órganos colegiados (art. 18). El Capítulo IV, "Régimen Jurídico", regula las Disposiciones Generales (art. 19), sujeción a Derecho Público (art. 20), recursos administrativos (art. 21), modo de gestión (art. 22), asistencia jurídica (art. 23), patrimonio (art. 24), actos de adquisición, administración y disposición (art. 25), inventario (art. 26), sesiones gratuitas del suelo (art. 27), y recursos económicos (art. 28). El Capítulo VI, "Régimen presupuestario, financiero y de control", regula el régimen económico y financiero (art. 29), presupuesto (art. 30), ejecución y liquidación del presupuesto (art. 31), tesorería (art. 32), cuenta anula (art. 33). El Capítulo VII, se refiere al régimen de personal y se compone de los arts. 34 a 37.

Al mismo tiempo, el Anexo se integra por una disposición adicional y una disposición transitoria.

La disposición adicional, "Ejecución del Plan de Vivienda", permite que la ejecución del Plan de Vivienda, previo convenio en los términos del art. 53 LV, pueda ser asumida por los Cabildos Insulares. Y la disposición transitoria, "Ejercicio de competencias de los Cabildos Insulares", contiene una previsión específica para que en tanto las competencias de los Cabildos no sean asumidas por éstos, el Instituto Canario de la Vivienda ejerza las competencias relacionadas en el art. 5.1.a) y b) LV.

2. En relación con el articulado del Anexo, se formulan las siguientes observaciones.

#### **Art. 8.2.**

Más que "podrá invitar", debería utilizarse la expresión *convocar*. Al fin y al cabo, se trata de interesados directos en los asuntos que se debatan, por lo que al trámite de *audiencia*. Idéntica observación podría formularse al art. 12.3 propuesto.

#### **Art. 10.**

**Apartado 1.B.d).** De conformidad con el art. 134.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las funciones instructoras y resolutorias del procedimiento sancionador deben encomendarse a "órganos distintos". Idéntica observación debe formularse al art. 11.1.D.d) de la norma que se propone. Debería clarificarse que "incoar" no supone la *instrucción*.

**Art. 11.**

**Apartado 1.D.c).** Es obvio que las decisiones de personal que se adopten no pueden exceder “del ámbito del Instituto Canario de la Vivienda”.

**Apartado 5.** Se debería clarificar, en el último párrafo, la expresión “ejercicio de las funciones generales que tiene atribuidas el suplente”, en relación con lo previsto en su primer inciso.

**Art. 12.**

**Apartado 2.c), tercer punto.** Se debería separar la representación municipal, Alcalde o Consejeros (2), de la corporativa, representantes de los Colegios Oficiales (1+1), al tener dicha representación diversa naturaleza.

3. La norma propuesta contiene erratas materiales, ortográficas y de estilo literario. Debería cuidarse este aspecto de la norma que, aunque atañe a la técnica y a la corrección de la misma, afecta a la claridad de los mandatos que contiene y, por ende, a la seguridad jurídica.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda se considera conforme a Derecho.