



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 0 3 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de diciembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establecen las medidas de acceso a la propiedad de viviendas protegidas y se regula el procedimiento para su calificación (EXP. 473/2022 PD)\**.

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

### I

#### 1. Solicitud y preceptividad del dictamen.

Mediante escrito de 21 de noviembre de 2022, con igual fecha de registro de entrada en este Consejo Consultivo, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita la emisión de dictamen, por el procedimiento ordinario, en relación con el Proyecto de Decreto (PD) por el que se establecen las medidas de acceso a la propiedad de viviendas protegidas y se regula el procedimiento para su calificación.

La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para solicitarlo, resultan de los arts. 11.1.B.d) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC)

A la petición de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del PD por el procedimiento ordinario, adoptado en sesión celebrada el 18 de noviembre de 2022 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 801/2005, de 26 de julio).

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero

Como señala el propio título del Proyecto de Decreto que se somete a la consideración de este Consejo, en el mismo se establecen las medidas de acceso a la propiedad de viviendas protegidas y se regula el procedimiento para su calificación, por lo que estamos en presencia de un Reglamento ejecutivo de Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

## 2. Sobre la tramitación del Proyecto de Decreto.

En el procedimiento de elaboración del PD que se dictamina se ha dado cumplimiento, en términos generales, a lo previsto en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, del Presidente, de 11 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Así, en el expediente remitido a este Consejo, además del texto del Proyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe, de 29 de diciembre de 2021, del Instituto Canario de la Vivienda (en adelante, ICAVI) sobre la consulta pública previa de la iniciativa reglamentaria de referencia [art. 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el apartado 1.a) de la Instrucción segunda del anexo de la Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 21 de septiembre de 2016, por la que se dictan instrucciones para coordinar la participación ciudadana en el proceso de elaboración normativa del Gobierno de Canarias], estando sometido el texto en el plazo de consulta pública previa en el portal web de participación ciudadana que transcurrió desde el día 22 de septiembre hasta el 15 de octubre de 2021, sin que conste la presentación de ninguna aportación.

- Informe del ICAVI, de 13 de diciembre de 2021, relativo a la obtención de los coeficientes de ponderación de los ingresos de la unidad de convivencia.

- Informe del ICAVI, de 1 de febrero de 2022, acerca de la iniciativa reglamentaria [arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril (y 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre)]. En dicho informe se valora, asimismo:

- La memoria económica de la iniciativa (art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983).

- El impacto por razón de género del proyecto normativo (apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- El impacto empresarial del proyecto normativo (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- El impacto en la infancia y adolescencia del proyecto reglamentario (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).

- El impacto en la familia del proyecto normativo, (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).

- El informe de impacto por razón de cambio climático [art. 26.3.h) Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud de la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el art. 44 de esta última; letra h) del art. 26.3 Ley 50/1997, introducido por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética].

- El informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad [exigido, cuando dicho impacto sea relevante, como es el caso que nos ocupa según el Centro Directivo promotor, por la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad].

- Evaluación del informe de impacto de género de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas Transportes y Vivienda, de 31 de marzo de 2022 [Directriz Sexta del Anexo al Acuerdo por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto por razón de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, publicada por Resolución de 27 de junio de 2017].

- Informe de ampliación de memoria económica del PD, emitido por el ICAVI el 23 de mayo de 2022.

- Segundo informe del ICAVI, de 31 de agosto de 2022, acerca de la iniciativa reglamentaria.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, emitido el 21 de junio de 2022 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado mediante el Decreto 86/2016, de 11 de julio -en vigor al amparo de lo previsto en la disposición transitoria primera del Decreto 203/2019, de 1 de agosto, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias-].

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, emitido el 5 de mayo de 2022 [art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, en relación con lo indicado en el art. 77.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado mediante el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre -en vigor al amparo de lo previsto en la disposición transitoria primera del Decreto 203/2019, de 1 de agosto, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias-].

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 27 de octubre de 2022 [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, emitido en sesión celebrada el 15 de noviembre de 2022.

- Por último, consta acreditado en el expediente que el citado Proyecto de Decreto, fue sometido -además de al ya señalado trámite de consulta previa, donde no se hizo ninguna aportación-, al trámite de audiencia a los interesados e información pública, así como que fue distribuido entre las consejerías de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En particular, se dio audiencia a las asociaciones, colegios profesionales, entidades mercantiles de capital público y Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda, que a continuación se indican:

- Plataforma ciudadana «Viviendas Sociales en Lucha».

- Sociedad cooperativa El Ciempiés.
- Colegio Oficial de Administradores de Fincas.
- Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria.
- Colegio Oficial de Trabajo Social de Las Palmas.
- Colegio Oficial de Trabajo Social de Santa Cruz de Tenerife.
- Fomentas Telde (empresa municipal de vivienda y suelo), S.A.U.
- Sociedad Municipal de Viviendas y Servicios de San Cristóbal de La Laguna, S.A.U. (MUVISA).
- Viviendas, Proyectos y Obras Municipales de Santa Cruz de Tenerife, S.A.
- Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias, S.A.U. (VISOCAN).
- Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.
- Federación Canaria de Municipios (en adelante, FECAM).
- Cabildo Insular de El Hierro.
- Cabildo Insular de Fuerteventura.
- Cabildo Insular de Gran Canaria.
- Cabildo Insular de La Gomera
- Cabildo Insular de Lanzarote.
- Cabildo Insular de La Palma.
- Cabildo Insular de Tenerife.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En el trámite de audiencia a los interesados e información pública presentaron alegaciones las corporaciones de derecho público, entidades y asociaciones siguientes:

- a) FECAM.
- b) Plataforma ciudadana «Viviendas Sociales en Lucha».
- c) Colegio Oficial de Trabajo Social de Santa Cruz de Tenerife.
- d) Sociedad Cooperativa El Ciempiés (Red de Viviendas Canarias Colaborativas - Red VICACO-).

Asimismo, formularon observaciones los siguientes departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias:

- a)Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos.
- b)Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud.
- c)Consejería de Turismo, Industria y Comercio.

- Informe del ICAVI, de 1 de septiembre de 2022, de contestación a las alegaciones e informes presentados en la fase de información pública y consulta del PD, así como al informe de iniciativa y a la memoria de simplificación.

- Certificado de la sesión de la Comisión de la Vivienda, celebrada el 7 de septiembre de 2022, que acordó informar favorablemente el PD [arts. 24.1.e) de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y 12.4.e) de los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda, aprobados mediante el Decreto 152/2008, de 7 de julio].

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, de 9 de noviembre de 2022 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias, en relación con lo establecido en la norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura].

## II

### **Objeto y justificación del Proyecto de Decreto**

Es objeto del PD que nos ocupa, facilitar que las personas adjudicatarias de viviendas protegidas que en la actualidad continúan en régimen de alquiler, calificadas con anterioridad al tercer Plan Canario de Vivienda y en régimen de compraventa anteriores al primer Plan Canario de Vivienda, accedan a la titularidad de dichas viviendas, tanto de promoción pública, incluyendo las que son titularidad de la entidad mercantil pública VISOCAN (ente instrumental de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda), como las de promoción privada, incluyendo las autoconstruidas, habiendo concluido desde 2013 el plazo previsto en el Decreto 77/2012, de 30 de agosto para formalizar la solicitud de acceso a la propiedad.

Asimismo, se regula en el PD el procedimiento para la calificación de las viviendas protegidas, tanto en la modalidad de calificación provisional como definitiva.

Efectivamente, tal y como señala en el Preámbulo de la norma proyectada, *“En cumplimiento de la previsión establecida en la disposición adicional segunda de la Ley 11/1989, de 13 de julio, de Viviendas para Canarias, el Gobierno autonómico, a través de la aprobación de los Decretos 34/1995, de 24 de febrero; 12/1996, de 26 de enero y 114/1999, de 25 de mayo, posibilitó que accedieran a su propiedad las personas adjudicatarias de determinados grupos de viviendas protegidas de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias en régimen de alquiler. Con esta finalidad, los citados Decretos instauraron la concesión de una subvención para aquellas personas adjudicatarias que, cumpliendo determinados requisitos, solicitaran el acceso a la titularidad de las viviendas; contemplando cada uno de los tres Decretos citados un determinado plazo al efecto. Aun cuando dichos plazos fueron objeto de sucesivas ampliaciones, desde el año 2013 expiró la fecha límite para la presentación de las solicitudes previstas en los referidos Decretos.*

*Concluidos los referidos plazos, surge nuevamente la necesidad de permitir que los adjudicatarios de las viviendas que continúan en régimen de alquiler -bien por tratarse de segundas o posteriores transmisiones, bien por no haberlo solicitado o por hacerlo de forma extemporánea-, puedan optar a la propiedad de sus viviendas. Para ello, resulta conveniente y oportuno unificar en un solo procedimiento simplificado los recogidos en los citados Decretos.*

*Además, el artículo 48.5 de la vigente Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, continuando con la línea marcada por la ley sectorial anterior, insta al Gobierno de Canarias a favorecer el acceso a la propiedad de las personas arrendatarias de viviendas de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.”*

Pues bien, en nuestra Comunidad Autónoma, ya desde la anterior Ley 11/1989, de 13 de julio, de viviendas para Canarias, se regularon todos los regímenes jurídicos de la vivienda, así como la intervención administrativa en cada uno de ellos, y se contempló la aprobación de planes plurianuales de actuación a establecer por el Gobierno de Canarias referidos no solo a la construcción, sino también a la adquisición y rehabilitación de las viviendas ya construidas. Dichos planes se previeron como instrumento articulador de la actividad administrativa en materia de vivienda.

Por ello, los Planes de Vivienda de Canarias se han utilizado como elemento de planificación sectorial en aras a hacer efectivo este derecho a una vivienda digna y adecuada, sucediéndose desde 1998 seis planes autonómicos, habiéndose aprobado por el Gobierno de Canarias, el 18 de diciembre de 2020 (BOC n.º 3, de 7 de enero de 2021) el actual Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025, cuya finalidad es combatir la emergencia habitacional que sufre el Archipiélago Canario e impulsar la reactivación económica de Canarias.

En este sentido, tal y como señala el Preámbulo del PD, “Ante la urgente necesidad de poner en marcha las acciones y medidas contempladas en el nuevo Plan de Vivienda de Canarias, se aprobó el Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.”

Sin embargo, y es ello lo que justifica el PD que nos ocupa, “resulta imprescindible disponer de una batería de medidas que desarrollen la Ley de Vivienda de Canarias y el citado Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, favoreciendo así la adecuada implantación del Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025. Dichas medidas, contenidas en el presente Decreto, están destinadas, principalmente, a la transmisión de la vivienda protegida, tanto de promoción pública como de promoción privada, con una referencia especial a las viviendas de titularidad de la sociedad mercantil pública Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias, S.A.U. (VISOCAN).”

### III

**Marco normativo en el que se inserta la norma proyectada y competencia autonómica.**

#### **Marco normativo**

Desde la adopción y proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948, se reconoce como derecho fundamental de la persona el derecho a la vivienda (art. 25.1 de la citada Declaración), y, asimismo, en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950 entre sus postulados, el Derecho a la Vivienda se consagra como un derecho básico para las personas.

Por su parte, nuestra Constitución consagra este derecho en su art. 47, al señalar que *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*, añadiendo el mandato a los poderes públicos que *“promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”*

En virtud de la citada previsión constitucional, el vigente art. 22 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC) ordena a los poderes públicos canarios garantizar el derecho de todas las personas a una vivienda digna y regular su función social, así como el uso del suelo de acuerdo con el interés general, atribuyendo el art. 143 a nuestra Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de vivienda, -en la misma línea que antes lo hiciera el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía para Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto-, que comprende, entre otros aspectos, la ordenación, planificación y gestión de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales, así como la regulación de la función social y habitacional de la vivienda.

Al amparo de tal competencia estatutaria inicialmente asumida se aprobó la Ley 11/1989, de 13 de julio, de Viviendas para Canarias, que estableció el instrumento que articuló la actividad administrativa en materia de vivienda y la obligatoriedad del Gobierno de aprobar planes plurianuales de actuación que vendrían referidos no sólo a la construcción, sino también a la adquisición y rehabilitación de las ya construidas. En desarrollo de esta Ley se aprobaron tres Planes de Vivienda (1988-1991, 1992-1995, 1996-1999).

Asimismo, en cumplimiento de la previsión establecida en la disposición adicional segunda de la citada Ley, el Gobierno autonómico aprobó los Decretos 34/1995, de 24 de febrero; 12/1996, de 26 de enero y 114/1999, de 25 de mayo, posibilitando que accedieran a su propiedad las personas adjudicatarias de determinados grupos de viviendas protegidas de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias en régimen de alquiler. Con esta finalidad, los citados Decretos instauraron la concesión de una subvención para aquellas personas adjudicatarias que, cumpliendo determinados requisitos, solicitaran el acceso a la titularidad de las viviendas; contemplando cada uno de los tres Decretos citados un determinado plazo al efecto, que ha sido ampliado en sucesivas ocasiones, ya, por

último, bajo la vigencia de la nueva Ley de Vivienda, expirando en 2013 el plazo previsto en el Decreto 77/2012, de 30 de agosto.

Posteriormente, se aprobó la vigente Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LV), que vino a distribuir las funciones que comprende la competencia en materia de vivienda entre las diferentes Administraciones Públicas, al tiempo que creó, en su art. 7 el Instituto Canario de la Vivienda, como organismo autónomo encargado de la gestión de las competencias ejecutivas que en la materia corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Asimismo, el art. 73 de la citada Ley de Vivienda, configura el Plan de Vivienda como instrumento de ordenación, programación y coordinación de la actividad de fomento de vivienda y suelo que realicen las Administraciones Públicas competentes con el fin de atender las necesidades de vivienda existentes en Canarias y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

En este contexto, y ante la necesidad de construir viviendas protegidas de promoción pública y privada, garantizar la accesibilidad a la vivienda a través del alquiler social, favorecer el acceso a la vivienda de los colectivos con especiales dificultades, y en particular de las personas mayores de 65 años, y mejorar las condiciones de las viviendas con criterios de ahorro energético y cuidado del medio ambiente, se alcanzó un gran Pacto Social y Político por el Acceso a una vivienda digna que permite tanto al Gobierno de Canarias, como a las Entidades Locales, establecer, de común acuerdo, los objetivos en política de vivienda y las líneas fundamentales de trabajo para avanzar en la consecución de los mismos.

El art. 48.5 de la vigente LV, continuando con la línea marcada por la ley anterior, insta al Gobierno de Canarias a favorecer el acceso a la propiedad de las personas arrendatarias de viviendas de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, confiriendo al Gobierno, en su disposición final primera, autorización para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y cumplimiento de la misma, a propuesta del Consejero competente por razón de la materia, una vez oído el Instituto Canario de la Vivienda.

Al abrigo de esta Ley se han aprobado tres Planes de Vivienda, estando vigente en la actualidad el Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025, aprobado por Acuerdo del Gobierno de Canarias adoptado en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2020 (BOC n.º 3, de 7 de enero de 2021).

Asimismo, el 28 de diciembre de 2020, se aprobó el Decreto-ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la finalidad apremiante de poner en marcha las acciones y medidas contempladas en el referido Plan.

## 2. Competencia autonómica

En cuanto a la competencia autonómica para dictar el presente PD, ha de decirse que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye, en todo caso, la ordenación, planificación, gestión, fomento, protección, control de calidad, inspección y sanción en materia de vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales, de equilibrio territorial y de sostenibilidad, conforme a lo dispuesto en el art. 143.1.a) del EAC.

Sobre el alcance de esta competencia, ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversas ocasiones (DDCC 28/1999, de 25 de marzo, 94/2001, de 17 de septiembre, Dictámenes 15/2003, de 4 de febrero, 2/2004, de 8 de enero, 3/2004, de 16 de enero, 31/2004, de 29 de marzo, 18/2005, de 13 de enero, y 46/2005, de 4 de marzo, 47/2006, de 16 de febrero, 54/2006, de 24 de febrero, y 548/2009, de 9 de octubre; 50/2020, de 4 de febrero; 7/2021, de 14 de enero), siguiendo en ellos de forma uniforme la siguiente doctrina:

*“El art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias [EAC], -actual art. 143- atribuye a la Comunidad competencias exclusivas en materia de vivienda” (...). “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” (...). 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. 149.1.1ªCE] 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.”*

*“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”.*

Finalmente, ha de señalarse que, además del título competencial en materia de vivienda, el Estatuto de Autonomía aprobado en 2018 atribuye a la Comunidad Autónoma la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias, como es el caso [art. 106.1 c) EAC].

## IV

### Estructura y contenido del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto dispone de una parte expositiva, el Preámbulo, donde se establece la justificación y contenido de la norma, así como el contexto normativo en el que se dicta; una parte dispositiva que se estructura en cinco capítulos con un total de diecisiete artículos; y una parte final, dada por cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, así como una disposición final.

El contenido de la norma es el siguiente:

- El capítulo I se rubrica "Medidas para el acceso a la vivienda protegida de promoción pública" y contiene, a lo largo de los arts. 1 a 3 las normas por las que se regulan los requisitos de acceso a la propiedad de las viviendas protegidas de promoción pública, así como el procedimiento de acceso y la bonificación del precio de venta de tales viviendas protegidas.

- El Capítulo II, dedicado a las "Medidas en materia de acceso a la vivienda protegida de titularidad de la Sociedad Mercantil Pública Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias S.A.U. (VISOCAN)", regula (art. 4) el acceso a la propiedad de las viviendas de titularidad de la entidad pública promotora de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias del Segundo Plan de Vivienda de Canarias 1992-1995.

- El Capítulo III contiene las "Medidas para el acceso a la vivienda protegida de promoción privada", lo que se realiza a lo largo de los arts. 5 a 8 que contemplan: las segundas o posteriores transmisiones de viviendas protegidas de promoción privada en régimen de venta y primeras o posteriores transmisiones de viviendas de autoconstrucción; la transmisión de viviendas protegidas de promoción privada calificadas en régimen de arrendamiento; las permutas de viviendas protegidas de promoción privada en régimen de venta; y la gestión y enajenación de viviendas protegidas de promoción privada destinadas al arrendamiento o a la cesión de uso.

- El Capítulo IV se titula "Autoconstrucción de viviendas protegidas", estableciendo, en primer lugar, el objeto de la regulación (art.9):

*"1.En el marco del Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025, se califican como protegidas de autoconstrucción las viviendas que cumplan los requisitos establecidos en el presente capítulo.*

*2.A los efectos de este Decreto, se entiende por autoconstrucción el proceso de edificación en el que, coincidiendo en una misma persona la condición de promotor y constructor, la vivienda se destine a su domicilio habitual y permanente; ello sin perjuicio de la posibilidad de intervención de terceros en el proceso constructivo."*

A lo largo de los arts. 10 a 12 se establecen las condiciones generales de este régimen, así como los requisitos de las personas autoconstruidoras y de las viviendas autoconstruidas.

- El Capítulo V establece el procedimiento de calificación de las viviendas protegidas a través de los arts. 13: "La calificación de viviendas protegidas", 14:

“Solicitud de calificación provisional”, 15: “Contenido mínimo de la resolución de calificación provisional”, 16: “Plazos relativos a la calificación definitiva”, 17: “Resolución de calificación definitiva”, y 18: “Modificación del proyecto de ejecución y/o de la calificación provisional”.

- La disposición adicional primera regula la descalificación voluntaria de viviendas protegidas de promoción privada, prohibiendo la descalificación con carácter voluntario de las viviendas calificadas desde el Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008 y siguientes.

- La disposición adicional segunda establece el plazo de resolución de los procedimientos de desahucio administrativo.

- La disposición adicional tercera regula la ponderación de los ingresos de la unidad de convivencia, atendiendo al número de sus miembros y, en su caso, a situaciones de discapacidad de los mismos.

- La disposición adicional cuarta establece los límites temporales a la concesión de financiación de las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025 y el objeto y alcance de las actividades financiadas.

- La disposición adicional quinta se dedica al régimen general de la autopromoción por asociaciones sin ánimo de lucro en régimen de cesión de uso.

- La disposición transitoria primera regula el régimen transitorio de los precios de venta.

- La disposición transitoria segunda establece el régimen transitorio de la calificación de viviendas protegidas y de visados de contratos, autorizaciones de arrendamiento o cesión en precario.

- La disposición derogatoria única establece una derogación general, de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el PD, y una particular, referida a los Decretos 34/1995, de 24 de febrero, por el que se subvenciona la adquisición de determinadas viviendas de protección oficial de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias iniciadas antes de 1979; 12/1996, de 26 de enero, por el que se subvenciona la adquisición de determinadas viviendas de protección oficial de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias; 114/1999, de 25 de mayo, por el que se fijan las condiciones de venta y se establece la subvención para la adquisición de las viviendas de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, acogidas a los Planes Canarios de Vivienda I y II, que fueron

adjudicadas en régimen de alquiler; y 135/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012.

- La disposición final única dispone la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

## V

### Observaciones al Proyecto de Decreto

Si bien el texto remitido ha sido objeto de la requerida depuración, al haberse incorporado la corrección de numerosos preceptos a raíz de las observaciones realizadas por los distintos departamentos y sectores afectados en el trámite de audiencia e información pública, así como las vertidas por el Servicio Jurídico, cabe hacer las siguientes observaciones al Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración:

#### 1.- Observaciones de carácter general.

##### 1.1. Sobre técnica normativa:

Como señaláramos en nuestro reciente DCC 202/2022 de 19 de mayo, resulta preciso recordar que los diferentes documentos sobre recomendaciones de técnica normativa tienen como objetivo mejorar la certeza del derecho y la seguridad jurídica consagrada en el art. 9.3 CE y, por consiguiente, están dirigidos a facilitar la tarea de los operadores jurídicos.

Así, el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, regula en su norma vigesimosegunda, apartado 3, los criterios orientadores para la redacción de un artículo que son: cada artículo, un tema, cada párrafo, una oración; cada oración una idea.

Pues bien, se observa que en varios artículos (especialmente arts. 2 y 5), en aras a integrar toda la regulación de una materia en un único precepto, se han redactado artículos excesivamente largos y, asimismo, en estos y en otros artículos (v.g. art. 4) se observa una inadecuada enumeración y separación de sus apartados y la incorporación en un mismo apartado de contenido heterogéneo que debe integrarse en apartado distinto, lo que dificulta la lectura de la norma.

En este sentido, en concreto, cabe objetar:

## - Artículo 2

El párrafo tercero del apartado 2, debe ser objeto de un apartado distinto, toda vez que se refiere al plazo de resolución del procedimiento de acceso a la propiedad de las viviendas, no del cálculo de la liquidación, que es lo que se regula en dicho apartado.

El cuarto párrafo del apartado 2 de este artículo contiene las modalidades en las que pueden abonarse las cantidades pendientes señaladas en el primer párrafo. Tales modalidades también deben constituir un apartado propio, enumerado como 3, y pasando el 3 a ser el 4.

Lo mismo cabe decir del segundo párrafo del apartado 4, que debe regularse en otro apartado, pues su contenido es completamente distinto al del párrafo anterior, pues se refiere a la cancelación hipotecaria de las cargas por pago total de las cantidades aplazadas.

## - Artículo 4

El segundo párrafo del apartado 2 alude a los requisitos y procedimiento de acceso a la propiedad de las viviendas a realizar por VISOCAN, lo que no guarda relación alguna con el párrafo anterior, que señala: *“En ningún caso la aplicación de este precepto podrá suponer un detrimento presupuestario o patrimonial para VISOCAN. A tal fin, el Instituto Canario de la Vivienda promoverá los instrumentos de colaboración pertinentes con la citada sociedad mercantil pública”*. Por ello, el segundo párrafo debe ser enumerado como apartado 3.

1.2. En aras también a mejorar la certeza del derecho y la seguridad jurídica consagrada en el art. 9.3 CE, deben precisarse determinados conceptos jurídicos indeterminados contenidos en el PD.

Así, se observa en los arts. 2.3 y 13.2 la alusión a “causa justificada”, debiendo añadirse a ello, tal y como lo hace el DL 24/2020, que esta causa debe ser “debidamente justificada y apreciada por la Administración” (art. 16.1).

Por otro lado, se alude en la disposición adicional tercera, en su apartado 1.c), a la falta de disposición de datos fiscales “recientes”, sin que se precise a partir de qué momento los datos no son recientes, ya que el apartado anterior hace referencia a los datos fiscales “más recientes disponibles”.

1.3.- En cuanto al contenido del Proyecto de Decreto, se echa en falta, en el preámbulo, una justificación más pormenorizada de las razones por las que se

incluyen, en las medidas de acceso a la propiedad de las viviendas protegidas de promoción pública, no sólo las viviendas adjudicadas en régimen de alquiler calificadas con anterioridad al tercer Plan Canario de Vivienda, sino también las adjudicadas en régimen de compraventa anteriores al primer Plan Canario de Vivienda, toda vez que, si ya fueron adjudicadas en régimen de compraventa, se debería haber perfeccionado tal derecho y producido, en consecuencia, la transmisión de la titularidad.

Por otro lado, deberá seguirse, en la estructura del texto dispositivo, lo previsto en el apartado segundo de la directriz vigesimoprimera del Decreto 15/2016 de 11 de marzo, que señala:

2. El orden interno de la parte dispositiva será el siguiente:
  - a) Objeto de la ley.
  - b) Ámbito de aplicación.
  - c) Definiciones, si la complejidad técnica de la iniciativa las hiciese necesarias.
  - d) Parte sustantiva.
  - e) Procedimiento.
  - f) Infracciones y sanciones.
  - g) Parte final.
  - h) Anexos.

Debiendo, en consecuencia, iniciarse el texto con un precepto dedicado al objeto y ámbito de aplicación.

## **2.- Observaciones de carácter particular.**

### **2.1. Capítulo I**

El capítulo se intitula "Medidas para el acceso a la vivienda protegida de promoción pública". El título correcto sería: "Medidas para el acceso a la propiedad de la vivienda de promoción pública", pues es el acceso a la propiedad de la vivienda y no el acceso a la vivienda lo que se regula en el mismo. La misma corrección debe hacerse en los títulos de los capítulos II y III.

## 2.2. Artículo 1

El apartado primero del precepto alude al Tercer Plan Canario de Vivienda y al I Plan Canario de Vivienda. Deberá unificarse su denominación (o los dos con letras o los dos con números).

Este apartado primero enumera los requisitos que han de reunir las personas arrendatarias o sus causahabientes, estableciendo la letra d) como requisito, "Que la vivienda se encuentre asegurada con un seguro multirriesgo del hogar". Sin embargo, el artículo 104 i) de la Ley de Vivienda considera infracción leve "no mantener la vivienda asegurada, designando como beneficiario al Instituto Canario de la Vivienda, contra el riesgo de incendio y catástrofes, o tenerla asegurada por importe inferior al valor de la vivienda". Nada dice la ley sobre la obligatoriedad de constituir un seguro multirriesgo del hogar.

En el mismo sentido, el Decreto 114/1999 de 25 de mayo que este PD deroga - pero del que se quieren mantener las mismas condiciones, según señala el informe de iniciativa- establece en el art. 4.4 como requisito: "tener la vivienda asegurada contra incendios y riesgos catastróficos". Procede, en consecuencia, utilizar la nomenclatura ya prevista para evitar confusiones.

## 2.3 Artículo 2

El último párrafo del apartado 3 de este precepto establece que "Serán por cuenta de las personas adquirentes los gastos de otorgamiento de la escritura pública de compraventa y, en su caso, de hipoteca, así como cualquier otro coste que derive de su transmisión". El mandato previsto en el precepto, cuando ordena que sean por cuenta del adquirente los gastos de otorgamiento de la escritura pública de hipoteca, vulnera lo establecido en el art. 14.1 e) ii de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, que dispone: "El prestamista asumirá el coste de los aranceles notariales de la escritura de préstamo hipotecario y los de las copias los asumirá quien las solicite", por lo que deberá corregirse el apartado en coherencia con dicha Ley.

## 2.4 Capítulo III

Debe añadirse en su rúbrica, además de lo ya dicho en la primera observación, "y de autoconstrucción", pues si bien su régimen se regula en el Capítulo IV, les resultan aplicables las normas contenidas en el Capítulo III en relación con el acceso a la propiedad, tal y como señala el art. 5, que se refiere a "Segundas o posteriores

transmisiones de viviendas protegidas de promoción privada en régimen de venta y primeras o posteriores transmisiones de viviendas de autoconstrucción”.

#### 2.5. Artículo 11, apartado c)

Regula el artículo 11 los requisitos de las personas autoconstructoras, exigiendo, entre estos, que en el momento de presentación de la solicitud de calificación provisional de autoconstrucción, ninguno de los miembros de la unidad de convivencia de la persona autoconstructora sea titular de pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre una vivienda protegida o libre, salvo que se trate de vivienda en estado ruinoso. A su vista, resulta innecesario por redundante el apartado c) (“Que ninguno de los miembros de la unidad de convivencia sea o haya sido adjudicatario de vivienda protegida, salvo que haya mediado renuncia”), en cuanto éste sólo se refiere a uno de los modos de adquirir la titularidad de una vivienda por parte de los miembros de la unidad de convivencia pues, en definitiva lo que el art. 11 establece es el requisito de que ningún miembro de la unidad familiar sea titular de derechos reales sobre una vivienda protegida, lo que ya se establece en el apartado b).

#### 2.6. Artículo 12, apartado d)

En cuanto a la superficie de garajes y anexos de las viviendas autoconstruidas, se establece en el PD:

##### *“Artículo 12*

*d) En caso de que la vivienda cuente con anejos, se cumplirán las siguientes reglas:*

*(...)*

*- La superficie útil máxima de los garajes proyectados será de treinta metros cuadrados en viviendas unifamiliares y, en los restantes casos, se computará de acuerdo con lo dispuesto en las ordenanzas de aplicación.*

*- La superficie útil de los trasteros u otros anejos no podrá exceder conjuntamente de ocho metros cuadrados.”*

Tal regulación contradice lo preceptuado en el art. 3.8 del DL 24/2020, que establece:

*“8. Cuando la promoción incluya anejos vinculados, podrán contabilizarse como máximo por vivienda o unidad habitacional:*

*a) 25 metros cuadrados de superficie útil para los garajes o anejos, en sótano o cerrados en superficie, y 20 metros cuadrados para dichos garajes en superficie de parcela y abiertos.*

*b) En el caso de aparcamientos de motocicletas, 5 metros cuadrados de superficie útil en sótano o cerrados en superficie y 3 metros cuadrados en superficie de parcela y abiertos.*

*c) 8 metros cuadrados útiles para los trasteros. ”*

Esta objeción fue ya realizada en sus observaciones por la Consejería de Turismo, Industria y Comercio, justificando el Instituto Canario de la Vivienda tal divergencia en que “en este apartado se hace referencia a una tipología edificatoria que difiere de las de las ciudades; es decir, se trata de casas de campo, propias de asentamientos rurales o agrícolas”, mas, no hace ninguna distinción la norma legal, por lo que la fórmula empleada en el PD no tiene acogida en el Decreto-ley.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto examinado se ajusta al Ordenamiento Jurídico, sin perjuicio de las observaciones que se exponen en el Fundamento V del presente Dictamen.