Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de febrero de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la inscripción y funcionamiento del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, así como el régimen de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública y sus anejos no vinculados (EXP. 560/2025 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la inscripción y funcionamiento del Registro público de demandantes de vivienda protegida de Canarias, así como el régimen de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública y sus anejos no vinculados.

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 23 de diciembre de 2025 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El carácter preceptivo del dictamen deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminarán de forma obligatoria los proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.

---

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

En este caso, nos hallamos ante un Reglamento ejecutivo de la Ley canaria 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, así como de otras normas con fuerza de ley autonómicas, como es el Decreto-ley 20/2024, 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 y el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige, en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación, por lo dispuesto en los arts. 68 y 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante, LPGC-. Igualmente, resulta de aplicación 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 -en adelante, Decreto 15/2016- en lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con la norma legal citada, de acuerdo con lo establecido en la disposición derogatoria única de la LPGC.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Consulta pública previa sobre la iniciativa normativa realizada mediante la publicación, a través del Portal web de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias, de un informe en el que se expone la necesidad y oportunidad de elaboración de la norma, cuál es su objetivo y los problemas que se pretenden solucionar [art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 80.2 LPGC y norma tercera, apartado 1, letra f), en relación con la norma octava, del Decreto 15/2016]. De conformidad con lo señalado en el Informe de iniciativa reglamentaria este proceso de consulta previa estuvo activo entre los días 3 y 21 de julio de 2023, habiéndose recibido doce aportaciones, una realizada por la Asociación «*Viviendas Sociales en Lucha*» y las restantes por personas físicas.

En el señalado informe se valoran las aportaciones realizadas.

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por el Director del Instituto Canario de la Vivienda con fecha 6 de mayo de 2024 (art. 80.4 LPGC y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2026), en el que se analizan los siguientes aspectos:

1) Justificación de la situación jurídica y de hecho.

2) Justificación del proyecto.

3) Aspectos técnico-jurídicos.

4) Efectos económicos y sociales.

5) Participación ciudadana.

6) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales:

6.1. Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo (exigido por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), así como de evaluación de impacto normativo sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

6.2. Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el 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.

6.3. Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el 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.

6.4. Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la 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.

6.5. Informe por razón del cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

6.6. Informe de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de conformidad con 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.

6.7. Análisis de impacto normativo sectorial.

Este informe de iniciativa incorpora además cuatro Anexos, relativos los tres primeros a los diagramas de flujo de los procedimientos y el último al cuestionario económico.

- Orden del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad de fecha 5 de junio de 2024, por la que se resuelve iniciar el procedimiento para la aprobación de la iniciativa reglamentaria por la que se regula el régimen de inscripción y funcionamiento del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, el régimen de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública y el régimen de adjudicación de los anejos no vinculados en promociones de viviendas protegidas de promoción pública.

Esta Orden fue posteriormente convalidada, con efectos del día 5 de junio de 2024, mediante Orden conjunta de las personas titulares de las Consejerías de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad y de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad de 1 de julio de 2025, trámite que se consideró preciso al considerar que en materia de procedimientos administrativos y simplificación administrativa corresponde al último Departamento citado la propuesta al Gobierno de disposiciones normativas para la normalización y racionalización de los procedimientos, conforme a lo indicado en el art. 22.b) de su Reglamento Orgánico. En esta Orden se resolvió asimismo la continuación de la instrucción del procedimiento, con conservación de los actos y trámites ya realizados, si bien el proyecto normativo pasa a denominarse «*Proyecto de Decreto por el que se regula la inscripción y funcionamiento del Registro Público del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, así como el régimen de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública y sus anejos no vinculados*».

- Informe de supervisión de la valoración del impacto de género de la norma reglamentaria proyectada, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad (Unidad de Igualdad de Género) con fecha 21 de junio de 2024 (art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, iniciado el 10 de junio de 2024 [art. 80.6 LPGC y norma tercera, punto 1, letra e), del Decreto 15/2016]. En el plazo concedido formularon observaciones las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea (25 de junio de 2024) -que adjunta las realizadas por la Directora General del Tesoro y Política Financiera el 21 de junio de 2024- y de Turismo y Empleo (26 de junio de 2024).

Consta en el expediente informe del Director del Instituto Canario de la vivienda de fecha 19 de junio de 2025 en el que se realiza el análisis y valoración de observaciones presentadas.

- Remisión, con fecha 24 de junio de 2024, del informe de iniciativa reglamentaria, la Orden de inicio del procedimiento, el texto del proyecto de decreto y el informe de supervisión de la valoración del impacto de género al Instituto Canario de Igualdad a efectos de que por este Organismo se realice el seguimiento de los informes de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias (Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).

- Documentación relativa al cumplimiento del trámite de información pública, que se efectuó mediante anuncio publicado en el Portal de Participación Ciudadana, así como en el portal web de la Consejería competente en materia de vivienda y en el del Instituto Canario de la Vivienda, durante un periodo de veinte días hábiles, desde el 1 hasta el 26 de julio de 2024.

Se otorgó asimismo trámite de audiencia a las organizaciones o asociaciones que agrupan o representan a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se puedan ver afectados por la norma y cuyos fines guardan relación directa con su objeto. Este trámite fue asimismo concedido a los Cabildos insulares y la Federación Canaria de Municipios (FECAM), así como al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y la Diputación del Común.

Las observaciones efectuadas en estos trámites han sido objeto de valoración en informe del Director del Instituto Canario de la Vivienda de fecha 19 de junio de 2025.

Consta por último que la documentación más significativa de la elaboración y tramitación del Proyecto de Decreto ha sido publicada en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias [art. 22.1.B) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, emitido el 21 de junio de 2024, de conformidad con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de fecha 2 de julio de 2024, sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias [arts. 82.1 LPGC, 7 y siguientes del Decreto 48/2009, de 28 de abril, 83.c) y 84.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 108/2024, de 31 de julio].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 12 de julio de 2024, de conformidad con el art. 26.2,h) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 172/2022, de 3 de agosto, entonces en vigor de acuerdo con la Disposición transitoria única del Decreto 123/2023, de 17 de julio.

- Certificación del Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General de Servicios Sociales en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2024 [art. 80.6 LPGC, en relación con los art. 42.1.d) de la Ley 16/2009, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias y 26.d) del Reglamento de los órganos colegiados de la citada Ley, aprobado por Decreto 22/2021, de 15 de abril], en el que se acordó «*posponer el trámite de informe hasta que se disponga de proyecto de Decreto definitivo tras el estudio de las alegaciones*». Consta en el informe de legalidad emitido conjuntamente por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías promotoras de la iniciativa que «*una vez redactado el proyecto de decreto definitivo tras el informe de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos, el día 20 de junio de 2025 se solicitó nuevo informe del Consejo General de Servicios Sociales, reiterándose esta petición el 2 de octubre de 2025. No habiendo obtenido respuesta hasta la fecha, se prosiguieron las actuaciones en cumplimiento de lo*

dispuesto en el artículo 80.3 de la mencionada Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al considerar que dicho informe tiene naturaleza facultativa y no preceptiva, ya que se juzgó conveniente recabarlo en su día por motivos de oportunidad, de un lado por la conexión -aunque indirecta- entre vivienda protegida y servicios sociales y de otro, por la amplia representación de los diversos sectores de la sociedad en el mencionado órgano colegiado; asegurando una mayor participación en la elaboración del proyecto normativo».

- Informe relativo a las aportaciones introducidas a iniciativa del Instituto Canario de la Vivienda en el Proyecto de Decreto, elaborado por el Director del Instituto Canario de la Vivienda con fecha 19 de junio de 2025, en el que se justifican las modificaciones introducidas en el texto tras la reflexión técnica suscitada en el marco del proceso participativo.

- Informe del Secretario del Instituto Canario de la Vivienda, de fecha 19 de junio de 2025, relativo a la ejemplificación de la renta arrendaticia y de la baremación de los ingresos según el Proyecto de Decreto.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 1 de octubre de 2025, emitido de conformidad con lo dispuesto en el 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.

Las observaciones efectuadas por la Viceconsejería han sido objeto de valoración en informe del Director del Instituto Canario de la Vivienda de 16 de diciembre de 2025.

- Informe del Secretario del Instituto Canario de la Vivienda, de fecha 16 de diciembre de 2025, relativo a la ejemplificación de los regímenes para la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública de acuerdo con el Proyecto de Decreto.

- Informe de legalidad, de fecha 18 de diciembre de 2025, emitido conjuntamente por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías promotoras de la iniciativa reglamentaria [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias en relación con la Norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 19 de diciembre de 2025 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el

que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

3. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los *«principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –en adelante, LPACAP-, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC.

En este sentido, en el Preámbulo del PD se justifica que «*este decreto se adecua a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y también en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, cumpliendo el presente preámbulo con el artículo 80.5 de la citada ley territorial. Así pues, de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, el presente decreto se justifica por una razón de interés general, cual es regular el procedimiento de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública, a las personas que tengan una especial dificultad, o estén imposibilitadas, para acceder al mercado inmobiliario, o a personas con características o circunstancias especiales e identifica claramente los fines perseguidos; siendo el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Conforme al principio de proporcionalidad, este decreto contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir. Por otra parte, y para garantizar el principio de seguridad jurídica, la disposición de carácter general se ha redactado de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico vigente, para facilitar así su conocimiento y comprensión por los destinatarios de la norma. Además, en aplicación del principio de transparencia, se posibilita el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias y, finalmente, de acuerdo con el principio de eficiencia, el presente decreto evita la imposición de cargas administrativas innecesarias o accesorias para sus destinatarios*».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, sin perjuicio de lo que más adelante se señalará respecto al principio de seguridad jurídica.

III

Objeto, finalidad, justificación y estructura del PD

Toda normativa que regule el acceso a la vivienda protegida de promoción pública debe sustentarse en el derecho constitucional previsto en el art. 47 de la Constitución Española, que reconoce el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada e impone seguidamente a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el referido derecho.

En sintonía con ello, en el ámbito de la Unión Europea, la Carta Social Europea de 1961, revisada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, dispone que las partes se comprometen a adoptar medidas destinadas «*a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación y a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes*». También el art. 19 incorpora la vivienda entre los principios y los derechos esenciales para el funcionamiento de los sistemas de bienestar europeo. Y, por último, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 establece en su art. 34.3 que «*con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales*». La primera Ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la CE es la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Conforme al apartado 2 del art. 47 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (en adelante LVC) en la redacción dada por 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, el procedimiento para adjudicar las viviendas protegidas de promoción pública se regulará reglamentariamente, pudiendo adoptar la modalidad de baremación, sorteo o cualquier otro sistema que se estime adecuado para dar cumplimiento a los principios regulados en el apartado 1 de ese mismo precepto.

De acuerdo con el Preámbulo del Decreto, su objeto y finalidad es el establecimiento de un régimen de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública mediante un sistema de baremación, que permita seleccionar, en cada caso, el método más adecuado para garantizar los principios de justicia, equidad y solidaridad, priorizando a las familias y unidades de convivencia más necesitadas, de conformidad con el art. 47 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias y el art. 29 de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que dispone que el parque público de vivienda debe garantizar el acceso a personas y hogares con mayores dificultades, aplicando criterios de vulnerabilidad como la presencia de menores o factores socioeconómicos.

Por tanto, la finalidad de la norma es regular el procedimiento reglado para la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública a que hace referencia el art. 42 de la Ley autonómica 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y cuyo art. 47 remite a un desarrollo reglamentario, tanto del procedimiento de adjudicación, como de los requisitos que han de reunir los demandantes de vivienda protegida de promoción pública para ser inscritos en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, siguiendo los principios que la Ley autonómica determina.

Dicho procedimiento venía regulado en el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda, que regulaba dicha adjudicación mediante sorteo cuando la demanda supera la oferta. No obstante, la Ley 3/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2017 eliminó el sorteo como sistema preferente, permitiendo la utilización de otros criterios de adjudicación como la baremación, ya contemplado en el art. 47.2 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias. Posteriormente, 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, derogó el Decreto 138/2007, si bien pospuso su efectividad hasta la aprobación de una nueva regulación.

Por tanto, la finalidad de este decreto es la de regular este procedimiento como sistema de adjudicación de viviendas protegidas.

Además, establece la regulación del procedimiento de adjudicación de plazas de garaje y otros anejos no vinculados registralmente a las viviendas de las promociones

de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda, que no se regulaba en el anterior Decreto 138/2007, de 24 de mayo.

Por otra parte, el Decreto proyectado, según recoge su Preámbulo, no se limita a establecer el procedimiento de adjudicación, sino que incorpora, asimismo, el régimen general de obligaciones que deben asumir las personas adjudicatarias de viviendas de promoción pública, con el fin de asegurar una gestión responsable y sostenible del patrimonio público.

Finalmente, el PD recoge las novedades introducidas en el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, con incidencia en los procedimientos de adjudicación de viviendas.

Por tanto, y de conformidad con el art. 1 dedicado a definir el objeto y ámbito de aplicación de la norma, el presente PD tiene por objeto regular en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias:

a) El régimen de inscripción, funcionamiento y estructura del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias.

b) El régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de régimen especial.

c) El procedimiento para la adjudicación de plazas de garaje u otros anejos no vinculados en promociones de viviendas de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda.

d) El régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de régimen general.

e) El régimen de adjudicación de los alojamientos con espacios comunes complementarios.

En cuanto a su estructura la norma proyectada consta de:

1) Un Preámbulo, donde se explica el objeto y finalidad perseguida con el PD, se hace referencia a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia y a los principios de buena regulación.

2) Una parte dispositiva que cuenta con un total de 80 artículos, que se dividen en cinco Títulos con el siguiente contenido:

- Título I. Disposiciones generales. Artículos 1 a 4.

- Título II. El Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias. Artículos 5 a 20.

- Título III. Adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública. Se divide, a su vez, en cuatro capítulos:

Capítulo I. Disposiciones comunes a los regímenes especial y general.

Capítulo II. Requisitos particulares de nivel de ingresos y patrimonio según el régimen aplicable.

Capítulo III. Modalidades de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública.

Capitulo IV. Formalización de las adjudicaciones.

- Título IV. Adjudicación de garajes y otros anejos no vinculados en promociones de viviendas protegidas de promoción pública. Se divide, a su vez, en tres capítulos:

Capitulo I. Objeto, personas beneficiarias, personas destinatarias y requisitos de acceso.

Capitulo II. Procedimiento de adjudicación

Capitulo III. Régimen y formalización de las adjudicaciones.

- Título V. Régimen aplicable a las viviendas de promoción pública adjudicadas en primera o posteriores adjudicaciones. Se divide en tres capítulos:

Capitulo I. Obligaciones de las personas usuarias de viviendas y alojamientos de promoción pública.

Capitulo II. Modificación de la renta arrendaticia tras la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública y bonificaciones transitorias.

Capítulo III. Ayudas y bonificaciones al alquiler de viviendas aportadas por entidades promotoras y adjudicadas en régimen de promoción pública.

3) Una parte final integrada por catorce disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

4) A su vez, el PD cuenta con tres anexos:

Anexo 1. Criterios de baremación para la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública de régimen especial.

Anexo 2. Criterios de baremación para la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública de régimen general.

Anexo 3. Requisitos y circunstancias, documentación acreditativa y procedencia.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma y rango de la norma proyectada

1. El art. 148.3 de la Constitución, atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de que asuman en sus Estatutos de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de vivienda. Por tanto, los legisladores autonómicos pueden formular completos programas normativos de la acción pública en la materia.

El título competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias es el recogido en el art. 143 del Estatuto de Autonomía, por el que se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye, en todo caso, la planificación, ordenación, gestión, promoción pública, fomento, inspección, control de calidad, sanción y demás actuaciones relacionadas, así como la regulación de la función social y habitacional de la vivienda y de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética e innovación tecnológica, sin perjuicio de los títulos transversales que permiten la actuación del Estado como límite de la exclusividad (STC 9/2024, de 21 de mayo y 26/2025, de 25 de enero, entre otras). En el mismo sentido se han expresado nuestros DDCC 7/2021, de 14 de enero y 503/2022, de 22 de diciembre.

Por otra parte, además del título competencial en materia de vivienda, la Comunidad Autónoma tiene competencia para aprobar las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias, *ex* art. 106.1.c) del Estatuto de Autonomía.

Al amparo de la competencia estatutaria, la Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LVC), cuya disposición final primera confiere al Gobierno autorización para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y cumplimiento de esta, a propuesta del Consejero competente en razón de la materia, una vez oído el Instituto Canario de la Vivienda.

Por tanto, la Comunidad Autónoma Canaria ostenta los títulos jurídicos suficientes para proceder al dictado de la norma mediante este Proyecto, en virtud de su competencia exclusiva en materia de vivienda.

3. En lo que concierne al rango normativo de la disposición proyectada, se ha de comenzar señalando que el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Previsión que se concreta en el art. 28, letra d) LPGC, al establecer que «*en ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico*», debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1, letra a) del precitado texto legal].

La LVC remite expresamente a la regulación reglamentaria aspectos concretos de sus contenidos, entre ellos, «*los requisitos que han de reunir los demandantes de vivienda protegida de promoción pública para ser inscritos en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias*» (art. 47.1) «*el procedimiento para adjudicar las viviendas protegidas de promoción pública*» (art. 47.2), «procedimiento y requisitos para la adjudicación de viviendas de promoción pública» (art. 48.2 LVC); todo lo cual que evidencia una habilitación extensa a la potestad reglamentaria que determina el carecer ejecutivo de los Reglamentos que se aprueben.

V

Observaciones al contenido del PD

1. Cuestiones formales y de técnica normativa

Con carácter general, interesa destacar que el texto sometido a Dictamen resulta complejo, con artículos que, en ocasiones son excesivamente largos, lo que dificulta su comprensión por el destinatario de la norma, pudiendo verse vulnerado el principio de seguridad jurídica a que se refiere el art. 66.1 LPGC, que exige que la iniciativa normativa genere un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. Por ello se sugiere un análisis de todo el texto a la luz de lo previsto en el Decreto 15/2016 y singularmente la Directriz vigesimosegunda cuyo apartado 3 señala:

3. Los criterios orientadores para la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea.

Asimismo se advierte que la norma proyectada contiene en su Disposición Final II una modificación del Decreto 11/2022, de 20 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Agentes Inmobiliarios de Canarias que no se refleja en su Título.

2. Consideraciones de carácter general

El objeto del Dictamen de este Consejo, como siempre que se trata de normas reglamentarias de ejecución o desarrollo de normas legales habilitantes, consistirá en determinar si la potestad reglamentaria ejercida respeta tanto las normas que disponen reglas o principios como los límites, explícitos o implícitos, que se desprenden de los mismos.

Por tanto, deben analizarse tanto los límites formales de la potestad reglamentaria como los límites materiales o sustantivos, pues de ellos depende la validez de la norma y, entre estos últimos, lo que concierne a la materia reglamentaria; y es que, tratándose de un reglamento normativo o *ad extra*, el reglamento ha de limitarse a actuar como complementario de la Ley, de modo que una norma previa con rango legal es siempre necesaria. Para regular estas materias no bastará con invocar la genérica potestad reglamentaria, sino, además, una habilitación específica que la Ley haya hecho al Reglamento. Los Reglamentos en aspectos normativos que exceden del ámbito interno de la organización administrativa, como es el caso, son instrumentos de ejecución de la Ley, de desarrollo de ésta, no normas autónomas, independientes, que puedan pretender no ya prevalecer contra la Ley, sino ni siquiera sustituirla o suplirla.

Por todo ello, debe llevarse a cabo un examen preliminar de la norma proyectada, a fin de analizar si el proyecto de Decreto objeto de análisis presenta, siquiera parcialmente, un contenido que exceda de los límites sustantivos indicados, de modo que una parte se ajuste al carácter de reglamento ejecutivo o de desarrollo de la Ley y otra se conforme como un reglamento independiente, en el sentido de que regula una materia donde existe un vacío legal, que es suplido por una norma reglamentaria. Nos referimos en concreto al Título IV del PD.

En este sentido, debe recordarse que un Reglamento independiente de la Ley sólo cabe en el ámbito organizativo, y ello siempre que no afecte a los derechos básicos de los interesados, por tanto el Reglamento independiente está excluido en el ámbito normativo externo a la Administración que implique una definición abstracta, desde la posición de supremacía general Administración-ciudadanos de deberes y obligaciones para los particulares, porque esta materia está reservada constitucionalmente a la Ley.

En Reglamentos normativos o *ad extra* como el que nos ocupa, el Reglamento no puede ser independiente de la Ley, pues en este ámbito su función no puede ser la

de suplir a la Ley, la de adelantarse a ésta, sino la de complementarla, desarrollarla o ejecutarla, en las diversas formas que la técnica de delegación legislativa habilita.

Resulta relevante lo establecido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981 que declara que el Reglamento independiente de la Ley sólo es admisible tras la Constitución en el ámbito interno, «*con fines puramente autoorganizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial*», no «*cuando regula abstractamente derechos y obligaciones de los ciudadanos en situación de sujeción general*».

Del mismo modo, la Jurisprudencia constitucional (Sentencia de 4 de mayo de 1982) afirma «*que la potestad reglamentaria de la Administración opera con mayor o menor autonomía según se ejerza ad intra, es decir, con fines puramente autoorganizativos o en el marco de relaciones de sujeción especial, o ad extra, lo que sucede cuando regula abstractamente derechos y obligaciones de los ciudadanos en situación de sujeción general*».

La Ley se reserva una serie de objetos sustanciales y en el resto permite la intervención del Reglamento, pero no se trata de un reparto de materias, en el sentido de que las materias distintas de las reservadas a la Ley serán materias propias y exclusivas del Reglamento, pues éste sigue siendo una norma secundaria y subordinada a la Ley, no alternativa respecto de ésta.

El derecho a una vivienda digna está contemplado en el art. 47 CE, dentro del capítulo III del Título I dedicado a los principios rectores de la política social y económica, disponiendo «*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos 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. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*».

El art. 53.3 CE dispone: «*El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*».

Por tanto, de este precepto se deriva que existe una reserva de ley en materia de vivienda. Además, el derecho constitucional a la vivienda incide en el contenido de otros derechos constitucionales, algunos de ellos fundamentales, como los que se recogen en los arts. 15, 18, 33.2, 43 o 45 CE. Todos ellos guardan una relación estrecha con los valores de la calidad de vida y del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10 CE). Lo anterior modula tanto el derecho de propiedad como la

libertad de empresa cuando operan en el sector de la vivienda, desde el punto de vista de la función social y el interés general, sobre el trasfondo de la igualdad, en particular de quienes están en situación de especial desventaja.

Esta reserva de ley no impide la colaboración del Reglamento, pero la Ley debe establecer esa atribución, reconocimiento o delegación, es decir, debe estar habilitado por la Ley. La Ley puede reenviar a una norma reglamentaria la regulación de ciertos aspectos que complementan la ordenación que la propia Ley establece.

Analizado el contenido del presente Proyecto de Decreto, en especial su Título IV en lo concerniente a la regulación de los garajes o anexos no vinculados, este Consejo Consultivo considera que no nos hallamos ante un supuesto de reglamento independiente, dado que tal regulación puede encontrar amparo en la Ley de Vivienda de Canarias en cuanto atribuye al Gobierno de Canarias la regulación de todos los aspectos procedimentales atinentes al régimen de protección en materia de vivienda.

3. Observaciones al articulado

- Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

El apartado c) indica: «*El procedimiento para la adjudicación de plazas de garaje u otros anejos no vinculados en promociones de viviendas de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda*».

Del análisis de los preceptos que regulan la adjudicación de plazas de garaje u otros anejos no vinculados (arts. 66 a 76), que se integran en el Título IV de la norma, se deriva que regula no sólo el procedimiento de adjudicación, sino además otros aspectos como las personas beneficiarias, destinatarias, requisitos y criterios para la adjudicación, régimen y formalización de las adjudicaciones, por lo que su contenido es mucho más amplio que el mero procedimiento de adjudicación. Sin perjuicio de lo que más delante se dirá en cuanto al referido Título y su contenido, resulta más conveniente la siguiente redacción: «*El régimen de adjudicación de plazas de garaje u otros anejos no vinculados en promociones de viviendas de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda*». Esta redacción iría, además, en consonancia con el resto de los apartados del precepto, que utilizan el término «*régimen*» para englobar aspectos distintos del procedimiento aplicable en cuanto a la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública y los alojamientos con espacios comunes complementarios.

Análisis de los preceptos del PD relativos al requisito de la residencia para ser adjudicatario de una vivienda protegida de promoción pública, ya sea en régimen especial o general

- Artículo 8.5: «*La persona solicitante de la inscripción debe tener vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias con al menos cuatro años de residencia ininterrumpida debidamente acreditada. Cuando se trate de emigrantes retornados se estará a lo dispuesto en el artículo 24.3.b) de este decreto*».

- Artículo 21. Requisitos generales

1. Para ser persona adjudicataria de una vivienda protegida de promoción pública, ya sea en régimen especial o general, será necesario cumplir los siguientes requisitos:

a) Ostentar la mayoría de edad o tener la condición de menor emancipado.

b) Estar inscrita en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias.

c) Residir en la Comunidad Autónoma de Canarias y acreditar una residencia ininterrumpida de al menos diez años, o bien de quince años si la residencia ha sido interrumpida. En el caso de personas emigrantes retornadas, se aplicará lo dispuesto en el artículo 24.3.b) de este decreto.

d) Residir o trabajar ininterrumpidamente en el municipio en el que se encuentre la promoción de viviendas a adjudicar, con al menos cinco años de antelación a la fecha de publicación del procedimiento de adjudicación.

En cuanto a los criterios de baremación para la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública tanto de régimen especial (Anexo I) como de régimen general (Anexo II) se establece como criterio la residencia en el municipio de la persona solicitante, hasta 9 puntos (criterio 3.2) computándose los años a partir de 6 años, pues de 1 a 5 años se obtendrían 0 puntos.

De este modo, la residencia en la Comunidad Autónoma de Canarias opera tanto como criterio de baremación y como requisito de adquisición o acceso a una vivienda protegida.

De la lectura conjunta de los precitados arts. 8.5 y 21.1.c) se concluye que, para estar inscrito en el Registro como persona solicitante se exige el requisito de tener vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias con al menos cuatro años de residencia ininterrumpida, pero, como requisito para ser adjudicatario de

una vivienda protegida de promoción pública, la residencia en la Comunidad Autónoma de Canarias deberá serlo durante un período de, al menos, 10 años ininterrumpidos o de 15 años si la residencia ha sido interrumpida y en el municipio en el que se encuentre la promoción de viviendas a adjudicar, de al menos cinco años de antelación a la fecha de publicación del procedimiento de adjudicación. De este modo, una persona puede inscribirse como solicitante de vivienda protegida cuando lleve al menos cuatro años de residencia ininterrumpida, pero no podrá adquirir una vivienda hasta que lleve, al menos, diez años de residencia ininterrumpidos o quince años si la residencia ha sido interrumpida.

Sin perjuicio de que es criterio del Gobierno de Canarias -dentro de los límites de la legislación de aplicación- decidir el período necesario para el acceso a una vivienda protegida la exigencia de un periodo mínimo de residencia para poder optar a una vivienda de protegida no ha de ser desproporcionada ni arbitraria, debiendo, a fin de dar cumplimiento al principio de igualdad, estar justificada de manera objetiva y razonable la decisión de incorporar este requisito para hacer efectivo del derecho a una vivienda.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, establece como uno de los fines comunes de la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, la efectividad de los derechos de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la CE y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España, eliminando cualquier tipo de discriminación, por cualquier razón, en el acceso a una vivienda y el disfrute de la misma, asegurando la integración, inclusión y cohesión social y territorial en las actuaciones y medidas de política de vivienda y garantizando la igualdad, desde la perspectiva de género, edad, capacidad y perspectiva territorial, en todas las políticas y acciones en materia de vivienda, a todos los niveles, y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación (art. 2).

Y el art. 6 viene a desarrollar el principio de igualdad y no discriminación en la vivienda, estableciendo: «*1. En virtud del principio de igualdad y no discriminación en la vivienda, todas las personas tienen derecho al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, cumpliendo con los requerimientos legales y contractuales establecidos en la legislación y normativa vigente, sin sufrir discriminación, exclusión, acoso o violencia de ningún tipo.*

2. Las Administraciones competentes deberán garantizar el cumplimiento de lo previsto en el apartado 1, adoptando las medidas de protección necesarias para prevenir y hacer

frente, de manera específica a las siguientes situaciones que afectan al uso y disfrute de la vivienda:

a) La discriminación directa, que se produce cuando una persona o grupo de personas recibe, en algún aspecto relacionado con la vivienda, un trato diferente del recibido por otra persona en una situación análoga, siempre que la diferencia de trato no tenga una causa legítima que la justifique objetiva y razonablemente, y los medios utilizados sean proporcionados, adecuados y necesarios».

Por su parte el art. 29 de la citada Ley, en relación con el destino de los parques públicos de vivienda, dispone:

«*1. Las viviendas integrantes de los parques públicos de vivienda tienen como destino, de conformidad con lo dispuesto en la legislación específica y demás normativa de aplicación, la garantía del derecho de acceso a la vivienda de las personas y hogares con mayores dificultades para acceder a una vivienda en el mercado, en razón de sus circunstancias sociales y económicas, atendiendo a factores específicos de vulnerabilidad como la presencia de menores de edad en el hogar o unidad de convivencia, así como a las características y particularidades del ámbito territorial.*

2. La ocupación y el disfrute de las viviendas que formen parte de parques públicos pueden producirse, de acuerdo con la correspondiente legislación y normativa de aplicación, en régimen de alquiler, cesión de uso, o cualesquiera otras formas legales de tenencia temporal en las condiciones de renta y con los requisitos que establezcan las respectivas Administraciones públicas en función de la demanda existente, las condiciones socioeconómicas de las personas, familias y unidades de convivencia destinatarias y las características del mercado de vivienda, incorporando criterios de inclusión, cohesión social y asequibilidad».

Y la LVC, en su art. 37 regula los requisitos de acceso, estableciendo los requisitos mínimos para acceder a una vivienda protegida, entre los cuales no se contempla el requisito de residencia. Pero su apartado 3 remite al desarrollo reglamentario, habilitando al Gobierno para establecer los requisitos objetivos y subjetivos complementarios que deban cumplirse para acceder a cada clase de vivienda protegida.

El art. 47 del mismo cuerpo legal, cuando regula la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública dispone:

«*1. La adjudicación de viviendas protegidas se realizará de acuerdo con los principios de justicia, equidad y solidaridad, de forma que prevalezca el acceso a las mismas a las familias más necesitadas. En todo caso, constituirá un requisito ineludible para acceder a una*

vivienda protegida, la inscripción en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias; que tendrá carácter gratuito.

Reglamentariamente se establecerán los requisitos que han de reunir los demandantes de vivienda protegida de promoción pública para ser inscritos en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, de tal forma que se garantice el acceso al mismo a las familias con menos recursos y mayores necesidades de vivienda».

Por otra parte, la inclusión del apartado 1.c) del art. 21 del texto proyectado, supone un aumento del requisito de residencia como requisito general de adjudicación respecto del régimen anterior previsto en el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, cuyo art. 3 regulaba los requisitos generales para ser adjudicatario de una vivienda protegida de promoción pública y en cuanto a la residencia en la CAC exigía haber residido ininterrumpidamente en la Comunidad Autónoma de Canarias con, al menos, siete años de antelación a la fecha de publicación del anuncio de la promoción de vivienda, o bien quince años cuando dicha residencia hubiese sido de forma interrumpida. Y en cuanto a la residencia o trabajo en el municipio, se requería que el titular de la unidad familiar residiera o trabajase ininterrumpidamente en el municipio donde radica la vivienda protegida con, al menos, dos años de antelación a la fecha a la que, conforme a lo que disponga el anuncio, se exija el cumplimiento de los requisitos. Pudiendo computarse, con los mismos efectos, el tiempo de residencia o de trabajo en un municipio limítrofe, siempre que, a la fecha de publicación del anuncio, se resida o trabaje en el municipio en el que radica la vivienda, con una antelación de al menos seis meses. El período mínimo de residencia o trabajo al que se refiere el presente apartado se puede alcanzar, en su caso, mediante la suma de ambos.

El requisito de la residencia acredita una efectiva y real vinculación e integración con el territorio autonómico, y por tanto, un arraigo al mismo, de modo que la persona que acredite este arraigo pueda verse favorecida por los derechos -también obligaciones- que tal condición otorga. De modo que puede estar justificado incluir la exigencia del requisito de residencia como medida para conseguir objetivos coherentes con las políticas públicas de vivienda que se desarrollan en aras a conseguir los fines del art. 47 CE.

El informe del Instituto Canario de Vivienda justifica la medida en los siguientes términos:

En los artículos 20 y 28 del proyecto de decreto se ha elevado de siete a diez años el periodo mínimo de residencia continuada en la Comunidad Autónoma de Canarias como requisito para acceder a la adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública. Ello supone la modificación del umbral establecido en el artículo 3.g) del Decreto 138/2007, de 24 de mayo, que exige siete años de vecindad administrativa en Canarias. La medida responde a la necesidad de adaptar el sistema público de vivienda a un contexto de presión creciente sobre la demanda, caracterizado por recursos estructuralmente limitados y por un aumento sostenido de la población que tensiona de manera significativa la oferta existente. En este escenario, establecer un requisito más exigente de residencia continuada permite reforzar el principio de equidad en el acceso a los recursos públicos, priorizando a aquellas unidades familiares o de convivencia con mayor grado de arraigo territorial y trayectoria de contribución al sistema socioeconómico canario, con independencia de su origen o nacionalidad.

Desde una perspectiva de evaluación de políticas públicas, la residencia prolongada actúa como un criterio de priorización legítimo, orientado a preservar la sostenibilidad del sistema de vivienda protegida. En particular, focaliza el recurso sobre quienes han demostrado una permanencia y vinculación estables con la Comunidad Autónoma, lo que se considera un indicador indirecto tanto de necesidad persistente como de integración efectiva en el entorno social y económico. Conviene destacar que este requisito no introduce discriminación por razón de nacionalidad ni de origen étnico o cultural, sino que se articula exclusivamente sobre un criterio objetivo y temporal de residencia continuada.

La validez de esta medida encuentra respaldo en los datos demográficos más recientes. Según el Instituto Canario de Estadística (ISTAC), durante el primer decenio del siglo XXI (2001–2010), la población de Canarias creció un 18,93%, con un crecimiento vegetativo también positivo. No obstante, tras la crisis económica, se produjo una ligera contracción poblacional (-0,48% entre 2010 y 2017). A partir de 2017 se ha producido un nuevo incremento sostenido de la población, del 5,73% hasta 2024, en un contexto en el que el crecimiento vegetativo ha sido negativo en todas las anualidades, lo que permite atribuir el aumento poblacional exclusivamente a la inmigración. Esta circunstancia ha generado una presión estructural sobre los servicios públicos —y, en particular, sobre el sistema de vivienda— que justifica medidas de priorización basadas en la antigüedad de residencia.

No obstante, el proyecto de decreto incorpora mecanismos de flexibilidad para atender situaciones especialmente vulnerables. En concreto, su artículo 26 prevé una excepción al requisito de residencia para aquellos supuestos de necesidad habitacional urgente derivados de una discapacidad sobrevenida. Esta excepción permite compatibilizar el principio de sostenibilidad del sistema con el de justicia material, dando respuesta a situaciones personales de especial gravedad y garantizando una protección reforzada para las personas con discapacidad sobrevenida.

En suma, la exigencia de un periodo mínimo de residencia de diez años se configura como una medida legítima, razonable y proporcionada, enmarcada en una política de vivienda que busca equilibrar la eficacia en la asignación de recursos con la equidad y la atención a colectivos vulnerables, conforme a los principios rectores del artículo 47 de la Constitución Española y al mandato de los poderes públicos de promover el acceso a una vivienda digna.

Pero es necesario ponderar también el tiempo máximo de residencia exigible, para evitar efectos excesivamente excluyentes respecto de quienes no reúnan el requisito de residencia. La exigencia de residencia es legítima pero no puede ser desproporcionada al fin público al que se dirige, para asegurar el acceso a una vivienda a quien más lo necesite.

- Título III. Adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública

La Subsección primera de la Sección primera del Capítulo III denominada Adjudicación por el sistema de baremación (arts. 34 a 44) establece, con carácter general, el sistema de *publicación en el Boletín Oficial de Canarias, en el tablón de anuncios de la sede electrónica del ayuntamiento donde se encuentre la promoción de viviendas, sin perjuicio de su difusión en cualquier otro medio que se considere oportuno* (art. 34.2 entre otros). Al respecto, debe recordarse el régimen de publicación y notificación de los actos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, si bien es cierto que el art. 45.1.b) permite la publicación, surtiendo los efectos de la notificación b*) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo* no lo es menos que, cuando se haya individualizado el procedimiento, se deberá acudir a lo previsto en el art. 40 del mismo texto legal y proceder a la notificación personal. Por lo que deberá revisarse todo el procedimiento (*v.gr.* art. 39.1 del PD entre otros).

- Artículo 41.2 «*Las personas incluidas en cupos especiales que no hayan obtenido la puntuación necesaria para resultar adjudicatarias de una vivienda en dichos cupos pasaran a integrarse en el cupo general, en el lugar que les corresponda según la puntuación obtenida, salvo las incluidas en el cupo de unidades familiares o de convivencia que incluyan a personas con discapacidad con limitaciones graves o completas de movilidad que requieran el uso permanente de silla de ruedas u otros dispositivos técnicos de apoyo para la deambulación*».

El PD en su art. 24 establece dos cupos distintos en cada promoción de viviendas protegidas de promoción pública, un cupo general constituido por las personas demandantes de vivienda en quienes no concurra ninguna de las circunstancias específicas que se requieren para incluirse en los cupos especiales y los cupos especiales que están formados por las siguientes personas demandantes de vivienda:

a) Personas con limitaciones funcionales graves o totales en la movilidad o la comunicación.

b) Emigrantes retornados.

c) Personas de edad hasta treinta y cinco años.

d) Personas de sesenta y cinco o más años.

e) Víctimas de violencia de género, previsto para aquellas personas solicitantes que acrediten esta condición.

El art. 41 regula la formación de los distintos cupos según la puntuación obtenida, de modo que el apartado 2 establece que las personas incluidas en cupos especiales que no hayan obtenido puntuación necesaria para ser adjudicatarios en dicho cupo especial se integrarán en el cupo general, pero deja a salvo las incluidas en el cupo de unidades familiares o de convivencia que incluyan a personas con discapacidad con limitaciones graves o completas de movilidad que requieran el uso permanente de silla de ruedas u otros dispositivos técnicos de apoyo para la deambulación, pero no especifica en qué cupo concreto quedarán integradas. Por tanto, se desconoce en qué cupo estarían estas personas con discapacidad que no hayan obtenido puntuación necesaria para ser adjudicatarios en dicho cupo especial, debiendo aclararse en el precepto tal cuestión.

- Título IV. Adjudicación de garajes u otros anejos no vinculados en promociones de viviendas protegidas

Este título se divide en tres capítulos:

- Capítulo I: Objeto, personas beneficiarias, personas destinatarias y requisitos de acceso.

- Capítulo II: Procedimiento de adjudicación.

- Capitulo III. Régimen y formalización de las adjudicaciones.

La LVC no ha incorporado normas sustantivas que regulen la adjudicación de plazas de garaje o anejos no vinculados registralmente a las viviendas protegidas de promoción pública dentro de su texto principal. Sólo encontramos referencia a este tipo de inmuebles en el capítulo III que lleva por título «*De los garajes, locales y edificaciones complementarias*» dentro del Título IV De las viviendas protegidas, que contiene un sólo artículo que dice:

Art. 58. «*1. Cuando una vivienda protegida tuviera garajes o anejos vinculados, en proyecto y registralmente a la vivienda, los mismos podrán ser objeto de calificación y financiación cualificada, en los términos que reglamentariamente se determine.*

2. Los locales, edificaciones y servicios complementarios de las viviendas protegidas de promoción pública, con la superficie que reglamentariamente se determine, siempre que la normativa urbanística lo permita, podrán ser destinadas a actividades comerciales, sanitarias y asistenciales, culturales, deportivas u otras de interés público o de interés para la comunidad. A tal efecto la Administración pública titular podrá ceder su uso por cualquier título o bien acordar su enajenación».

Por su parte, 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, dedica su Capítulo I a las «*Medidas en materia de vivienda protegida*», y entre ellas, el art. 6.3 hace referencia a los garajes o anexos no vinculados para regular el precio máximo de referencia, señalando lo siguiente: «*Cuando la promoción incluya anejos vinculados, el precio máximo del metro cuadrado de superficie útil computable será del 60% del correspondiente al metro cuadrado útil de la vivienda, en el caso de los garajes o anejos o aparcamientos de motocicletas, en sótano o cerrados en superficie, así como para los trasteros; o del 50% en los demás supuestos. Dichos precios máximos serán, asimismo, aplicables a los restantes garajes, anejos, aparcamientos de motocicletas y trasteros, aunque no estén vinculados en proyecto ni registralmente a la vivienda*».

El Título IV del Decreto proyectado no se limita a regular el procedimiento de adjudicación propiamente dicho de este tipo de inmuebles, sino que incluye toda una regulación del régimen jurídico aplicable, definiendo su objeto, personas

beneficiarias y destinatarias, así como el régimen y formalización de las adjudicaciones, constituyendo así una regulación completa y no una mera ejecución o desarrollo de una previa normativa legal.

En primer término, el Capítulo I está dedicado a regular el «objeto, personas beneficiarias, personas destinatarias y requisitos de acceso», señalando en primer término que su objeto es «*regular la adjudicación de aquellas plazas de garaje u otros anejos registralmente no vinculados a las viviendas de las promociones de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda, que se encontrasen pendientes de adjudicación a la entrada en vigor de esta norma, cuando dicho organismo autónomo ejerza directamente su gestión, en régimen de arrendamiento u otro título de uso temporal*» (art. 66).

El citado art. 66.2 señala «*El Instituto Canario de la Vivienda podrá ceder el uso o la gestión de estos bienes a otras administraciones públicas, a sus organismos públicos dependientes o vinculados, o a sociedades mercantiles públicas, mediante la formalización del correspondiente instrumento jurídico habilitante, conforme al régimen de utilización que en él se establezca*».

Y continúa el apartado 3 diciendo: «*Igualmente, podrá acordarse la enajenación, total o parcial, de estos bienes a favor de las entidades indicadas en el apartado anterior, con arreglo a la normativa patrimonial aplicable, así como su venta a personas físicas, conforme a los términos previstos en este título*».

Y es que esta regulación reglamentaria introduce un nuevo concepto en materia de vivienda protegida, distinguiendo entre personas beneficiarias y destinatarias (art. 67).

Así, según este precepto «*1. Tendrán la consideración de personas beneficiarias aquellas personas físicas que, reuniendo los requisitos establecidos en este título, les sea adjudicada, en régimen de arrendamiento o de compraventa, plaza de garaje u otros anejos no vinculados de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda.*

2. Asimismo, podrán ser beneficiarias las personas jurídicas, públicas o privadas sin ánimo de lucro que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de este decreto, sean adjudicatarias de una vivienda protegida de promoción pública con destino a piso tutelado».

Y las personas destinatarias se definen en el apartado 3 del siguiente modo: «*3. Tendrán la consideración de personas destinatarias aquellas administraciones públicas, sus organismos públicos dependientes o vinculados, y las sociedades mercantiles públicas que accedan a la gestión, al uso o a la titularidad de plazas de garaje u otros anejos no vinculados, en virtud de los instrumentos jurídicos contemplados en este título*».

Se establece así por vía reglamentaria un concepto distinto, el de «*persona destinataria*», para aludir a las Administraciones públicas, sus organismos públicos dependientes o vinculados, y las sociedades mercantiles públicas. Sin embargo, la LVC únicamente contempla a las personas beneficiarias del parque público de viviendas que deben ser, conforme al art. 46 LVC los siguientes:

«*1. Sólo podrán ser beneficiarios de viviendas de promoción pública las personas físicas, siempre que sus ingresos familiares ponderados no superen la cuantía que se establezca, no sean propietarios ni ostenten derecho real sobre ninguna otra vivienda, cumplan los demás requisitos legales y los que se establezcan reglamentariamente.*

2. Excepcionalmente, por razones de interés público o social, podrán ser beneficiarios de esta clase de viviendas las personas jurídicas públicas o privadas sin ánimo de lucro.

3. A los efectos de la presente Ley, tendrán la consideración de beneficiarios, el titular del contrato en virtud del cual se realiza la adjudicación y las demás personas que componen la unidad familiar».

Por tanto, en el art. 67 apartados 1 y 2 del PD se refiere a las personas beneficiarias en los términos del art. 46 LVC, en cambio el apartado 3 se refiere a otro tipo de destinatarios que pueden acceder a la gestión, al uso o a la titularidad.

Debemos tener en cuenta que el art. 47 LVC dispone que «*La adjudicación de viviendas protegidas se realizará de acuerdo con los principios de justicia, equidad y solidaridad, de forma que prevalezca el acceso a las mismas a las familias más necesitadas*».

Para cumplir el mandato del art. 47 CE, las políticas públicas en materia de vivienda han de orientarse a que las administraciones territoriales competentes desarrollen sus respectivos parques públicos de vivienda para destinarlos, con carácter prioritario, a satisfacer la necesidad de vivienda de aquellos colectivos más desfavorecidos, en situaciones de vulnerabilidad o exclusión social y, con carácter general, de todos aquellos que tengan dificultades de acceso a la vivienda en el mercado.

En este sistema regulado por el Título IV del PD en relación con la adjudicación de garajes y otros anejos no vinculados registralmente, no se establece preferencia o prioridad en la adquisición de los mismos pues si bien el PD hace referencia a las personas beneficiarias y destinatarias (Administraciones públicas, sus organismos públicos dependientes o vinculados, y las sociedades mercantiles públicas) como posibles adjudicatarias de las tales bienes inmuebles, lo cierto es que no se determina si se atribuye a la Administración la decisión de optar por la adjudicación

a las personas beneficiarias o destinatarias o si se trata de procedimientos subsidiarios, de tal forma que se pueda priorizar a unos frente a otros. De modo que, según la redacción de este Título IV el Instituto Canario de la Vivienda podrá elegir si cede el uso, la gestión o la titularidad del bien a las personas destinatarias (Administraciones públicas, sus organismos públicos dependientes o vinculados, y las sociedades mercantiles públicas) a través de un instrumento jurídico de transmisión, o bien por el procedimiento de adjudicación a las personas que reúnan los requisitos del art. 68.

- Por otra parte, el art. 69.2 del PD dispone «*La resolución de inicio hará mención expresa del número de plazas u otros anejos no vinculados disponibles; de los requisitos adicionales, en su caso, a los previstos en el artículo 68 para optar a la adjudicación (...)* ». Sin embargo, una resolución administrativa de inicio de un procedimiento, que es un acto administrativo, no puede establecer requisitos distintos a los previstos en la norma de aplicación, creando nuevos requisitos para la adjudicación, puesto que deben quedar establecidos en la regulación legal o reglamentaria y no en un acto administrativo posterior.

- **Artículo 69.3 del PD:** «*Cuando se trate de personas adjudicatarias de viviendas protegidas de promoción pública del mismo edificio, unidad edificatoria o promoción en la que se ubican los anejos no vinculados o, en su caso, de personas adjudicatarias de viviendas de promoción pública de la zona de influencia, los precios máximos de arrendamiento para los anejos serán los establecidos por la normativa vigente de promoción pública en el momento de la celebración del contrato.*

En caso de compraventa, el precio de venta responderá a precio de mercado».

El art. 6.3 del Decreto-ley 24/2020 de 23 de diciembre dispone:

«*Cuando la promoción incluya anejos vinculados, el precio máximo del metro cuadrado de superficie útil computable será del 60% del correspondiente al metro cuadrado útil de la vivienda, en el caso de los garajes o anejos o aparcamientos de motocicletas, en sótano o cerrados en superficie, así como para los trasteros; o del 50% en los demás supuestos. Dichos precios máximos serán, asimismo, aplicables a los restantes garajes, anejos, aparcamientos de motocicletas y trasteros, aunque no estén vinculados en proyecto ni registralmente a la vivienda*».

Establecer como precio de venta el precio de mercado debe respetar los límites señalados en este precepto.

- TITULO V. Régimen aplicable a las viviendas de promoción pública adjudicadas en primera o posteriores adjudicaciones. Capítulo I Obligaciones de las personas usuarias de viviendas y alojamientos de promoción pública

Según el propio preámbulo de la norma el presente decreto no se limita a establecer el procedimiento de adjudicación, sino que incorpora, el régimen general de obligaciones que deben asumir las personas adjudicatarias de viviendas de promoción pública, con el fin de asegurar una gestión responsable y sostenible del patrimonio público.

El art. culo 77.1 se dedica a enumerar una serie de obligaciones de las personas usuarias de una vivienda o alojamiento protegido de promoción pública y el apartado 2 señala «*El incumplimiento de estas obligaciones conllevará la incoación de un expediente sancionador al amparo del régimen de infracciones y sanciones previsto en la legislación vigente en materia de vivienda y la resolución del contrato, en su caso, de acuerdo al artículo 56 del presente decreto*».

Sobre este aspecto debemos tener en cuenta que la configuración de las normas sancionadoras ha de respetar las exigencias de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de los principios constitucionales que delimitan la potestad sancionadora. En este sentido, conforme sostiene la jurisprudencia constitucional, ha de asegurarse el cumplimiento de la doble garantía, material y formal, que deriva del art. 25.1 de la Constitución (SSTC 50/2003, de 17 de marzo, 161/2003, de 15 de septiembre, y 25/2004, de 26 de febrero, entre otras).

La garantía formal implica la suficiencia de rango de las normas en las que se tipifiquen las infracciones y se establezcan las sanciones, normas que han de tener la condición de ley en sentido formal, pues el Tribunal Constitucional considera que la expresión «*legislación vigente*» empleada por el art. 25.1 de la Constitución equivale a una reserva de ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4, y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3), sin perjuicio de que dicha norma pueda remitirse a otras de rango reglamentario, siempre y cuando en la propia ley se encuentren suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Pues bien, de acuerdo con este principio de legalidad en el ámbito sancionador, la LVC dedica su Título IX al régimen sancionador en materia de vivienda, estableciendo en el capítulo III las infracciones, que califica en leves, graves o muy

graves, en el capítulo IV las sanciones y medidas complementarias y en capítulo V procedimiento y competencia.

El apartado 2 del art. 77 del PD viene a establecer como infracción el incumplimiento de las obligaciones previstas en el apartado 1 del mismo precepto, de modo que si el incumplimiento de estas obligaciones no está tipificado como infracción en los arts. 104 a 106 LVC, el reglamento estaría tipificando infracciones, lo cual vulneraría el principio de legalidad en materia sancionadora. Así, se advierte que existen obligaciones en el PD cuyo incumplimiento no está tipificado como infracción en los preceptos legales mencionados, como es la prevista en la letra f) del art. 77.1: «*Prestar fianza antes de ocupar la vivienda o alojamiento, en régimen general de arrendamiento*». O la prevista en la letra ñ): *Mantener la vivienda asegurada, al menos, contra los riesgos de incendio y daños a terceros, designando como beneficiario al Instituto Canario de la Vivienda.* Pues respecto a esta última el art. 104 LVC en la letra i) tipifica como infracción leve: «*En viviendas protegidas de promoción pública 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*». El incumplimiento de mantener un seguro frente a daños a terceros no se tipifica como infracción.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regula la inscripción y funcionamiento del Registro público de demandantes de vivienda protegida de Canarias, así como el régimen de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública y sus anejos no vinculados, se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación, sin perjuicio de las observaciones expuestas en el Fundamento V del presente Dictamen.