



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 / 2 0 0 3

(Pleno)

La Laguna, a 4 de febrero del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de subvenciones destinadas a facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda (EXP. 17/2003 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

A) El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa preceptivo Dictamen de este órgano consultivo, sobre el proyecto de Decreto epigrafiado anteriormente, que fue tomado en consideración por el Consejo de Gobierno en sesión de 13 de Enero del 2.003, solicitud que fundamenta en los arts. 11.1.B.b y 12.1 de la Ley Territorial 5/02, disposiciones que efectivamente sustentan la emisión del dictamen solicitado.

B) Con respecto al procedimiento por el que se ha tramitado la solicitud del presente Dictamen, se ha cumplido la normativa legal (arts. 44 y 45 de la Ley Territorial Canaria 1/83) y reglamentaria (art. 48 del Reglamento de este Consejo Consultivo).

Concretamente, la elaboración del Proyecto de Decreto se ha ajustado a las exigencias legales y reglamentarias, a la vista de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo, constando el informe de legalidad, acierto y oportunidad, la Memoria económica (Disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 21.5 y 7 del Decreto 338/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento

* **PONENTE:** Sr. Doreste Armas.

Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda) y el Informe del Servicio Jurídico (art. 20.f del Decreto 19/1992).

Por otro lado, se ha hecho constar la urgencia del Dictamen (art. 20.3 de la Ley 5/2002), justificándose la misma en la necesidad de poner en marcha el Plan Canario de Vivienda 2002-2006 y poder incluir la disponibilidad presupuestaria para atender a las subvenciones que se contemplan en el Proyecto de Decreto en la resolución prevista en el apartado primero de la Disposición Adicional Duodécima del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre.

II

En lo que atañe a la adecuación del PD objeto del presente Dictamen, ha de adelantarse que se ajusta al ordenamiento jurídico constitucional y al marco competencial autonómico, según se razona seguidamente:

La disposición proyectada se ampara en la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de vivienda (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía), dado que el proyecto versa sobre el otorgamiento de subvenciones a los jóvenes con el fin de facilitarles el acceso a la vivienda.

Esta competencia, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 152/1988, "faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluyendo el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta aquella política" (FJ 2).

Incluida en esta competencia se encuentra, por consiguiente, el sistema de subvenciones que, con cargo a los propios recursos financieros de la Hacienda autonómica pretende regularse en el presente Proyecto de Decreto, que se une por lo demás a las diversas actuaciones que en ejecución de los sucesivos planes canarios de vivienda han sido realizadas por la Comunidad Autónoma.

En el ejercicio de esta competencia, la Comunidad Autónoma de Canarias promulgó la antes citada Ley 11/89, de 13 de Julio, de Viviendas para Canarias, que fomenta, en sus arts. 25 a 28 la adquisición protegida de vivienda y la rehabilitación de viviendas usadas, preceptos cuyo desarrollo reglamentario se realiza a través del presente PD.

Resulta de sumo interés resaltar que el presente Dictamen examinará, en sus sucesivos apartados, la adecuación del PD a la Ley antes citada, que es la vigente en el día de la emisión del mismo, sin examinar la nueva Ley de Viviendas, pese a conocer este Consejo Consultivo que ha sido aprobada por el Parlamento de Canarias en fechas de 15 y 16 del pasado mes de Enero y habiendo sido publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 48, de fecha 28 del citado mes de Enero, pero que no puede ser tomada en consideración al no haber sido publicada en el BOC a la fecha de hoy, y ello pese a la posible existencia de contradicciones con el presente PD (así, a modo de muestra, el plazo de tres meses que establece el art.10.c del presente PD no se ajustaría a la inexistencia de plazo del art. 37 de la nueva Ley).

Por otra parte, dado que el Proyecto de Decreto regula el régimen de subvenciones, debe tenerse igualmente en cuenta lo que al efecto dispone la Ley 7/1987, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LHPC).

III

Con respecto a la adecuación del PD objeto del presente Dictamen al ordenamiento jurídico estatal y autonómico, ha de adelantarse la conformidad a los mismos con la salvedad que se expuso en el penúltimo párrafo del precedente fundamento.

No obstante, razones de técnica normativa, y -por ende- de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE) conducen a la realización de las siguientes observaciones al articulado.

a) Art. 10.

De conformidad con el art. 1 del Proyecto de Decreto, su objeto es la regulación del procedimiento de concesión de subvenciones con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, destinadas a facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda. Estas subvenciones se dirigen a la rehabilitación de viviendas desocupadas que se destinen a arrendamiento y a la adquisición de viviendas existentes.

La Ley 11/1989, de 13 de julio, de Viviendas para Canarias, regula en sus arts. 25 a 28 la adquisición protegida de vivienda usada y la rehabilitación de

viviendas, actuaciones para las que prevé la posibilidad de concesión de ayudas por la Administración autonómica. Dado el contenido del Proyecto de Decreto, se trata de un desarrollo de estos preceptos legales para el sector concreto del acceso de los jóvenes a la vivienda.

En este marco normativo, debe abordarse el examen de la regulación del art. 10 del PD.

Este precepto regula los requisitos para el acceso a las subvenciones para la adquisición de viviendas existentes.

De conformidad con el apartado 2, se entiende por "adquisición de viviendas existentes" la adquisición, en segunda o posterior transmisión, de viviendas libres o la adquisición, en primera transmisión de viviendas libres de nueva construcción cuando haya transcurrido un plazo de dos años como mínimo entre la expedición de la licencia de primera ocupación o el certificado final de la obra y la fecha del contrato de compraventa o de opción de compra.

El citado art. 10 PD no coincide en este extremo con la regulación contenida en el art. 25 de la Ley de Viviendas para Canarias. De conformidad con este precepto legal, el régimen de protección que en el mismo se contempla se dirige a la adquisición de "vivienda usada" que es definida como aquella que, con una superficie útil máxima equivalente a la de la vivienda de protección oficial, haya sido utilizada ininterrumpidamente por plazo de tres años, después de la terminación de la construcción o su rehabilitación estructural o funcional por su propietario o titulares de derechos reales de uso o disfrute y, en todo caso, la adquirida transcurridos diez años desde la citada construcción o rehabilitación.

Sin embargo, resulta que el citado art. 10 no se refiere a viviendas "usadas", sino que utiliza el término, más amplio, de viviendas "existentes", es decir, que viene a ampliar la actuación autonómica de fomento al incluir la adquisición en primera transmisión de viviendas libres de nueva construcción, ajenas a la regulación de la Ley de Viviendas para Canarias (la 11/89, no la aprobada los pasados días 15 y 16 de Enero, se insiste). Y como resulta que esta Ley no establece un sistema de "numerus clausus", ni incorpora prohibición alguna de ampliación, nada puede objetarse a dicha ampliación, aunque sea por vía reglamentaria, toda vez que, además, el art. 52 de la antes citada Ley 7/87, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, antes citada, regula el régimen de forma "horizontal" o general, de las ayudas y subvenciones

b) arts. 7, 7 y 10

Merece una consideración especial la forma en la que se tratan normativamente las abundantes limitaciones a la libertad de contratación (art. 1.255 del Código Civil) que señala el PD en sus arts. 7 y 8 (respecto al contrato locativo) y 10 (respecto al contrato de compraventa).

Las citadas normas del PD no conllevan invasión alguna de la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), al no regularse la contratación, sino imponerse al solicitante, para poder obtener las subvenciones reguladas por el PD, determinadas estipulaciones que entran dentro de las facultades dispositivas que permite el citado art. 1.255 del Código Civil, relativas a rentas (en arrendamientos), precio (en la compraventa), superficie y destino de las viviendas en alquiler y demás extremos regulados en dichos preceptos, incluyendo la prohibición de cesión del arrendamiento de vivienda y del subarriendo (art. 8 de la Ley 29/94, de 24 de Noviembre, de Arrendamientos Urbanos [LAU]), facultades que, se insiste, son dispositivas en cuanto a las limitaciones que impone el PD. Aunque el art. 4 de la LAU proclama el carácter de "ius cogens" de los preceptos reguladores de los derechos de los arrendatarios, las limitaciones concretas que impone el PD no constituyen renuncia del arrendatario a sus derechos, en perjuicio propio.

En efecto, respecto a la duración del contrato, el art. 3.e del PD respeta al plazo mínimo del art. 9 de la LAU; respecto a la renta, el art. 8 PD no afecta a los derechos del arrendatario regulados en los arts. 17 a 20 de la LAU y respecto a la proscripción de la cesión de arrendamiento y del subarriendo, impuesta por el art. 7.3 del PD, se ajusta al art. 8 de la LAU, que sólo establece estos derechos cuando medie consentimiento entre arrendador y arrendatario, con lo que se desvanece su carácter imperativo respecto al nacimiento del derecho, quedando este carácter reservado a determinados aspectos (fundamentalmente precio del subarriendo) sólo cuando hubiera nacido éste por pacto.

Al efecto, convendrá precisar que los contratos de arrendamiento que incumplan estas disposiciones (incluyendo la exigencia de forma escrita) no carecen en absoluto de eficacia ni, menos aún, de validez, sino que el efecto de tal inobservancia se limita a la imposibilidad de acceder a este régimen de subvenciones, es decir, que el incumplimiento de esta normativa afecta

exclusivamente al ámbito administrativo, lo que excluye toda dimensión civil de la norma.

Así, la obligación impuesta a los beneficiarios de las subvenciones, relativa al cumplimiento de estas condiciones, no constituye la invasión competencial del legislador autonómico en la materia reservada al Estado (legislación civil) por el art. 149.1.18 CE, como tampoco lo es la imposición de la propia forma escrita del contrato de arrendamiento, pues el art. 37 LAU no la impone, compartiendo así el carácter dispositivo de las otras normas especiales arrendaticias -o sea civiles- citadas.

Ahora bien, la utilización de la técnica de la imposición concreta de estos extremos en el clausulado del contrato, que es la fórmula normativa empleada por el PD, y la consiguiente referencia al arrendatario (parte del contrato pero no destinatario de la norma) ofrece un elemento de duda que debe superarse a través de la interpretación de las citadas normas en el sentido indicado en los precedentes párrafos, para así no afectar a la reserva competencial estatal en materia civil.

c) Arts. 4.1 y 11.1.

Estos preceptos prevén la presentación de las solicitudes de subvención antes del 30 de septiembre, inclusive, de cada ejercicio presupuestario, sin bien no se prevé la previa convocatoria pública de estas subvenciones, en aplicación del art. 52.7 LHPC.

La alusión en el art. 2.1 PD a la Resolución prevista en el apartado primero de la Disposición Adicional duodécima del Decreto 337/1997, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen general de ayudas y subvenciones, alumbra insuficientemente (porque sólo alude a efectos presupuestarios) la remisión a la convocatoria de bases de vigencia indefinida de las subvenciones y ayudas previstas para el cumplimiento y ejecución de los planes canarios de vivienda. De conformidad con el párrafo segundo de la citada Disposición Adicional, para el plan vigente en cada momento se publicará una única resolución que tendrá la cobertura presupuestaria y la vigencia plurianual del citado plan. Ciertamente es que el plazo de presentación de solicitudes es materia propia de las bases, de conformidad con el art. 10.1.e) del Decreto 337/1997, y que el PD no pretende establecer una solución diferente a la prevista en esta norma, pero la remisión

expresa al mismo sólo se hace a efectos presupuestarios en el comentado inicio del art. 2.1.

Aunque la aplicabilidad del Decreto 337/97 (y, por tanto, del párrafo 2º de la citada Disposición Adicional 2ª, que es la que regula esta Convocatoria) es general para cualquier norma sectorial reguladora de ayudas y subvenciones (caso del presente PD) y, por tanto, la Resolución que se dicte para la ejecución del IV Plan Canario de Vivienda deberá contener el citado plazo, la remisión expresa que se hace en el precepto del PD objeto de la presente observación sólo se hace a efectos presupuestarios, cuando debería ampliarse a los efectos citados o bien hacerse de manera general, sin ceñirla al aspecto presupuestario, o bien, como tercera opción, omitir tal remisión, ya que el Decreto 337/97, sería aplicable en todo caso, pues contiene la regulación general de las ayudas y subvenciones otorgadas por la CAC.

d) Art. 1.3.

Destaca en el inciso final de este precepto la tajante declaración de incompatibilidad de las subvenciones reguladas por el PD con "cualquier otra ayuda o atribución patrimonial gratuita que para el mismo destino se reciban de entidades privadas o particulares".

Esta incompatibilidad resulta, además de amplísima (por cuanto incluye figuras como la de la donación de cantidades dinerarias o préstamos mutuos de familiares, donaciones de Fundaciones o Asociaciones privadas o ayudas de cualquier origen o naturaleza) una notable modificación de lo que dispone el art. 20 del D. 337/87, que, efectivamente, se refiere también a ellas, pero no para declararlas incompatibles (proscribir las, en definitiva, si se desea obtener la subvención), sino sólo a efectos de declararlas, como un lógico elemento adicional de juicio para que la Administración efectúe el proceso de selección entre los solicitantes de subvenciones.

CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Decreto se ajusta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, ejerciéndose por ésta la actividad reglamentaria en el marco competencial adecuado, material y formalmente. Asimismo, la norma objeto de

Dictamen se ajusta a la Ley de la que es desarrollo y no contraviene el resto del Ordenamiento Jurídico, tanto Estatal como Autonómico.

2. No obstante, se señalan al Proyecto de Decreto las observaciones referidas en el apartado III del presente Dictamen.