



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 8 / 1 9 9 9

La Laguna, a 25 de marzo de 1999.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias (EXP. 9/1999 APL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Por procedimiento de urgencia, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias ha interesado Dictamen de este Organismo sobre el Anteproyecto de Ley de Vivienda para Canarias. Se fundamenta la legitimación, preceptividad y urgencia de su solicitud en lo que se dispone, respectivamente, en los arts. 12.a), 10.3.a) y 15.2 de la Ley 4/84, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCC).

2. En el correspondiente expediente se da cuenta del cumplimiento de las normas de procedimiento previstas legal y reglamentariamente para la elaboración y tramitación de los Anteproyectos de Ley.

Como se desprende de estos antecedentes, se recaba de este Consejo la emisión de un Dictamen sobre un Anteproyecto de Ley tomado en consideración por el Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.3 de la Ley del Consejo. Esta circunstancia determina que, una vez más, se haya de insistir en la interpretación de la que debe ser objeto dicha norma, puesta en relación con lo que dispone el artículo 1.1. del mismo cuerpo legal -precepto que define las funciones de dicho Consejo- y, sobre todo, con la dicción literal de la Norma estatutaria, artículo 44.1, en cuyo segundo inciso se expresa, inequívocamente, que el Consejo dictamina sobre "Proyectos y Proposiciones de Ley" (Ver DCC 77/1998)

* PONENTE: Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Reyes Reyes y Millán Hernández.

Ha de observarse, además, que la preceptividad del dictamen se pretende amparar, inadecuadamente, en el apartado a) del art. 10.3 LCC, puesto que los preceptos más directamente afectados por el objeto del Anteproyecto a los que se anuda la preceptividad del Dictamen sobre los correspondientes Proyectos, son los contenidos en los apartados e) [Cabildos insulares] y f) [Régimen local]. Por otra parte, la simultaneidad de petición de Dictamen al Consejo Económico Social y por el mismo plazo de emisión obliga a garantizar que el Dictamen de este Consejo se emita en último lugar, como resulta del artículo 6.3 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento. Finalmente, el trámite de audiencia a los Cabildos Insulares, previsto en el art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, [reformada por Ley 4/1996, de 5 de noviembre], de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias [LRJAPC], se ha cumplido defectuosamente, no sólo por señalarse un plazo de evacuación inferior el normativamente previsto, sino, especialmente, por recabarse el parecer de dichas Corporaciones sobre un "borrador de anteproyecto" y no sobre el Anteproyecto propiamente tal del Gobierno.

II

El art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias [EAC], atribuye a la Comunidad competencias exclusivas en materia de vivienda, debiendo significarse en relación con ello la incidencia que tienen en este campo las materias 'urbanismo' y 'ordenación del territorio' en las que la Comunidad Canaria tiene también competencia exclusiva [mismo apartado del art. 30 EAC]. La estrecha conexión material que tienen todos estos títulos -y, por extensión, sus respectivos ámbitos materiales-, aconseja tener presente la doctrina sentada por la STC 61/97 en relación con la delimitación de uno y otro título.

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

Así, la competencia autonómica en materia de vivienda incluye el fomento y la promoción de la construcción de viviendas que, en buena medida, constituyen el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de las correspondientes políticas. Por su parte, en la competencia de planificación general de la economía entran la fijación de criterios globales de ordenación de sectores concretos, así como acciones y medidas singulares para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Esta consideración es aplicable a la promoción de viviendas, actividad que tiene una estrecha relación con la planificación económica general.

Por otra parte, la política de vivienda tiene, además de una dimensión económica, un acentuado matiz social en cuanto principio rector [art. 47 CE], siendo ambos aspectos difícilmente separables. Este precepto constitucional no constituye un título competencial autónomo a favor del Estado [ni de la Comunidad Autónoma], sino una directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos. Las competencias del Estado [planificación; ordenación del crédito etc.] debe ir dirigida a garantizar a todos los españoles la igualdad [art. 149.1.1 CE] en el disfrute de una vivienda digna. Tampoco es título atributivo de competencias el poder de gasto del Estado [subvenciones]. Ciertamente 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.

III

1. La figura del Consorcio contemplada en el art. 7 del Anteproyecto no ofrece en nuestro ordenamiento jurídico perfiles nítidos que hagan de la misma una categoría unitaria de contenido sustantivo y peculiar. Las distintas figuras tipificadas como tales responden a necesidades muy distintas, por lo que, a menudo, cada

consorcio adopta una regulación singular. En contadas ocasiones, incluso, no concurre en el mismo la nota de la voluntariedad, lo que no deja de ser contradictorio con la imagen que sugiere, en abstracto, la entidad consorcial.

En el pasado, el Consorcio aparece tradicionalmente vinculado a las corporaciones locales, posibilitando la integración en los mismos de entidades públicas de diferente orden, dato que les diferencia de las mancomunidades, caracterizadas por la naturaleza homogénea de los entes administrativos que las integran. En la vigente regulación de régimen local -en armonía con el contexto institucional del Estado autonómico y, con la garantía dispensada por la Constitución a la autonomía de los entes locales-, se acoge esta figura como fórmula idónea para instrumentar la cooperación económica, técnica y administrativa entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades autónomas, explicitando su carácter voluntario y potestativo (cfr. arts 57, LRBRL y, asimismo, 110, TRL).

Cierto que no siempre la voluntariedad ha sido nota distintiva del consorcio. Tal es la excepción que se dispone en el art. 37 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales citado, no obstante sentar la regla general de su voluntariedad. Sólo que este ejemplo nos traslada a un contexto institucional de muy escasa homogeneidad con el que corresponde a nuestras actuales Administraciones públicas, en sus diferentes niveles y respectivos *status*. Sin contar con que el citado RSCL sólo estará vigente en aquello en que no se oponga a la LRBRL.

2. Desde la perspectiva estrictamente local, cabe añadir que el Consorcio proyectado no encaja en los preceptos que pudieran serle de aplicación [arts. 57 y siguientes LRBRL). Los mismos regulan las relaciones interadministrativas entre los niveles autonómico y local con respecto de la autonomía de estos últimos. En el diseño básico resulta nuclear la voluntariedad [art. 57]; y, asimismo, la función deliberante [art. 58]; y el carácter limitado de la coordinación [art. 59]. Mas aún, en esta misma línea, la reciente reforma de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sitúa congruentemente el Consorcio en el ámbito de los convenios de colaboración interadministrativa -es decir, en el ámbito de la voluntariedad inherente a la relación convencional- añadiendo que "Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, esta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica [o sociedad mercantil]", remitiéndose a los Estatutos del mismo, no sólo la determinación de sus fines y las peculiaridades de su régimen

orgánico, funcional y financiero, sino, además, la determinación de la proporción en que habrán de estar integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, lo que es especialmente significativo, dado el origen convencional del correspondiente Estatuto (ver art. 6, en la redacción incorporada por la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992 citada).

3. El artículo 5º en su apartado 1, reconoce a los Cabildos Insulares la titularidad de las competencias en materia de viviendas transferidas por la Ley 14/1990, D.A. 1ª. Así mismo dispone en su 2º apartado que "Las competencias y funciones descritas en las letras a) y b) se ejercerán por el Consorcio Canario de la Vivienda". Efectúa, pues, una disociación de titularidad y ejercicio de competencias que supone un condicionamiento sustantivo del ámbito competencial funcional de los cabildos fijado de conformidad a dicha Ley.

Pudiera sostenerse que tal afectación no se acomoda al régimen de descentralización administrativa diseñado por el Estatuto de Autonomía (art. 23) y a las previsiones aplicables de la Ley de Bases del Régimen Local y fijado de conformidad a la Ley 14/1990, en aplicación de su Disposición Adicional 2ª.

Ahora bien, tal apreciación resulta cuestionable si se admite que no cabe negar que el Legislador autonómico posee un ámbito de relativa amplitud para decidir sobre la opción político-institucional que en cada momento considere más apropiada desde su propia interpretación de lo que uno y otro condicionante comporta. Aceptado que el Legislador pretende actuar dentro de ese margen, habría que concluir que las evidentes consecuencias restrictivas a las que conduce el apartado 2 del artículo 5, no merece reparo alguno en cuando a su parámetro normativo de adecuación. Éste, pues, permite el establecimiento de una técnica de descentralización administrativa como la diseñada en el APL que al integrar a los Cabildos en el atípico Consorcio contemplado en su artículo 7º implica una aminoración competencial; aminoración que no merma, consecuentemente, la posición institucional de aquéllos, garantizada por el Estatuto de Autonomía.

IV

Complementan los precedentes razonamientos de índole general, las siguientes observaciones.

- **Art. 4.** En materia de vivienda, la Comunidad Autónoma ejerce no sólo competencias 'administrativas' a través de su Administración, sino también 'competencias políticas' [desde luego, no administrativas]. La potestad reglamentaria administrativa [art. 4.1.a) y d) Anteproyecto] debe ser necesariamente 'administrativa'; es decir, de carácter organizativo o de desarrollo de segundo grado [previamente habilitada por Ley o Reglamento ejecutivo]. Estos últimos Reglamentos los aprueba el Gobierno, que en modo alguno es 'Administración autonómica'. Los apartados b), f) y g) expresan otras tantas competencias de carácter 'gubernativo' y no administrativo. La aprobación del Proyecto de Ley del Plan Canario de la Vivienda no es competencia administrativa, sino gubernativa, sin perjuicio de que la elaboración del PL exija la tramitación de un 'procedimiento administrativo especial'. La Ley [es decir, el Anteproyecto] es precisamente el vehículo apropiado para concretar qué competencias son de ejercicio por parte de la Administración autonómica [apartado i) Anteproyecto].

La remisión que se hace a la Ley 14/1990, [LRJAPC], como técnica de delimitación de competencias es en el contexto del Anteproyecto inadecuada. El art. 9 LRJAPC dispone un principio rector de distribución competencial que deberá ser concretado oportunamente. No puede ser, como se pretende, cláusula de delimitación competencial. La Comunidad Autónoma tiene las competencias que se integran en el título competencial 'vivienda', independientemente de lo que disponga el art. 9 LRJAPC citado, cuya operatividad se enmarca en el proceso de descentralización administrativa de la Comunidad, que en este Anteproyecto, por cierto, queda corregido.

Cabría añadir lo discutible que resulta la genérica atribución de competencias ejecutivas que se ordena en el art. 4.2 del Anteproyecto a favor del Consorcio. Porque, con independencia de la licitud de la atribución de las competencias ejecutivas que expresamente se efectúa, es evidente que las competencias remanentes deberán ser de la Comunidad Autónoma o, incluso, de los Cabildos. No siendo ocioso recordar en este punto que según el art. 23.5 EAC los Cabildos Insulares ejecutan las competencias administrativas de la Comunidad que ésta no ejerza a través de sus órganos propios, en los términos que disponga la ley, lo que expresa una preferencia estatutaria con los consiguientes efectos.

- Art. 65.5. El régimen de inscripción en los Registros e instrumentos públicos es competencia del Estado [art. 149.1.8 CE]. Otra cuestión es que se haga constar la limitación a la que está sometida la disposición de la cosa. [No está de más señalar que el art. 1524 del Código Civil permite al retrayente legal ejercer su derecho desde que tuviere conocimiento de la venta o en los 9 días contados desde la inscripción en el Registro].

C O N C L U S I O N E S

1. El Anteproyecto de Ley dictaminado versa sobre materia respecto de la cual la Comunidad Autónoma ostenta títulos competenciales suficientes para tramitar la correspondiente iniciativa legislativa y aprobar, consiguientemente, la Ley que de su ejercicio resulte.

2. El texto dictaminado suscita las observaciones generales que se contienen en el Fundamento III sobre la figura del Consorcio y la restricción. Asimismo, se formulan las observaciones que se contienen en el Fundamento IV sobre aspectos puntuales.