



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 0 / 2 0 1 0

(Sección 2ª)

La Laguna, a 15 de abril de 2010.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 135/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012 (EXP. 225/2010 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se da cumplimiento a la solicitud de emisión de Dictamen efectuada por el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo de lo establecido en el 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, mediante comunicación de fecha 24 de marzo de 2010, recibida y registrada el día 30 del mismo mes, versando la consulta sobre el Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 135/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias para el período 2009-2012.

A la referida comunicación se adjunta el certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, de toma en consideración del referenciado Proyecto de Decreto y de petición del Dictamen con carácter de urgencia, en sesión celebrada el día 18 de marzo de 2010 [art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio (ROFCCC)].

2. Conforme a lo acordado por el Gobierno se ha interesado el Dictamen por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con la exigencia de motivación prevista en el art. 20.3 de la citada Ley 5/2002, haciéndose constar en la indicada comunicación del Presidente del Gobierno, como fundamentación justificativa, "el carácter coyuntural y transitorio de las medidas sobre las que incide el Proyecto de Decreto, a

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

efectos de garantizar la plena operatividad de las mismas, que cuentan con una vigencia limitada en el tiempo". Como este Consejo ha precisado sobre la adecuada interpretación de la excepción contenida en el señalado precepto legal, constituye el expresado razonamiento una razón válida en que fundar la declaración de urgencia, al estar en este caso en presencia de normas que por su carácter transitorio cuentan con un tiempo preciso para su aplicación. Coherente con esta motivación ha sido la declaración de urgencia del procedimiento de elaboración de la norma que se dictamina, acordada por Orden de 21 de diciembre de 2009, del Consejero competente.

II

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se han emitido, con carácter general, los preceptivos informes, dando cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Efectivamente, figura en el expediente el texto preparado y los informes de los diversos órganos administrativos que han participado en su tramitación y el trámite de audiencia.

Constan en las actuaciones remitidas junto con el escrito de solicitud y el referido certificado gubernativo los siguientes informes:

Informe de acierto y oportunidad, de 15 de enero de 2010, del Director del Instituto Canario de la Vivienda e informe de legalidad, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda, de 10 de marzo de 2010 [art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y art. 8.b) de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias].

Informe de impacto por razón de género, de 26 de febrero de 2010 [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 30/2003, emitido con fecha 6 de junio de 2009 por el Director del Instituto Canario de la Vivienda].

Memoria económica, de 12 de febrero de 2010, elaborada por la Jefe del Plan de Viviendas (art. 44 y disposición final primera de la citada Ley 1/1983, y art. 67.2 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria),

Informe de la Inspección General de Servicios, de 23 de febrero de 2010 (art. 77 del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de la Presidencia, Justicia y Seguridad).

Informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de 25 de febrero de 2010 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]. Se reitera la observación de que este informe no se ha emitido en el momento oportuno, ya que debe ser el último, una vez instruido el expediente y cumplido, en su caso, el trámite de audiencia, si éste fuera exigible.

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, de 1 de marzo de 2010 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero], que señala que en el expediente se requiere que se cuantifique la totalidad de las repercusiones", lo que es necesario para que se pueda informar la "compatibilidad" de la norma proyectada con el Plan de viviendas. Objeción que fue informada por el Instituto Canario de la Vivienda mediante informe de 5 de marzo de 2010, que nuevamente fue reparada por la citada Dirección General el 17 de marzo de 2010, al entender necesario "cuantificar" el incremento de gasto y "determinar la cobertura presupuestaria que lo ampara". Previo a la aprobación por el Gobierno del PD debe resolverse esta contradicción que comporta clara incidencia en la cobertura presupuestaria necesaria para la ejecución del Plan.

Certificado de realización del trámite de audiencia [art. 24.1.c) de la citada Ley 50/1997, aplicable supletoriamente], acreditativo de haberse conferido a los Cabildos Insulares, Federación Canaria de Municipios, Colegio de Notarios de Canarias, Decanatos de Registradores de Canarias, Colegios Profesionales y Sindicatos, entre otros, habiendo formulado alegaciones el Consorcio de Vivienda de Gran Canaria y Comisiones Obreras-Canarias.

III

El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen se compone de un preámbulo; de un artículo único, apartados primero a decimosexto, por el que: se modifican los siguientes preceptos del Decreto 135/2009: arts. 88.1.F, 124.2.d) y e) y se añade un nuevo apartado f), 125, 127.c), 136.1.e), 138.4, 148 157.2.d) y e) y se adiciona un apartado f), 158, y 160.c); se añade el punto 3 a la disposición adicional quinta y una nueva disposición adicional decimonovena; se modifica la disposición transitoria primera. 1.a) y 3 y se añade una disposición transitoria novena.

También se modifican otras normas reglamentarias de la materia que se considera:

El Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el Régimen de adjudicación de viviendas protegidas de promoción pública -modificación que afecta al apartado 15 de la disposición adicional cuarta, que pasa ser 16, y se añade un nuevo apartado 15 (cfr. apartado undécimo del artículo único PD), y a la ampliación a 1 de julio de 2010 del plazo previsto en la disposición transitoria primera.2, relativo a la exigibilidad de inscripción en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida (disposición transitoria segunda PD).

El Decreto 1/2004, de 13 de enero, por el que se establece el Precio máximo de venta y renta máxima inicial anual de las viviendas protegidas de promoción pública, añadiéndose un apartado 3 a la disposición adicional quinta (apartado duodécimo del artículo único PD).

Y el Decreto 221/2000, de 4 de diciembre, por el que se regula la Ayuda a los alquileres de viviendas de protección oficial adjudicada conforme al Decreto 194/1994, de 30 de septiembre, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas promovidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en régimen de alquiler (disposición adicional primera PD).

Cierra la norma proyectada dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

Mediante la norma que se propone se pretende modificar el citado Decreto 135/2009, cuyo Proyecto fue objeto de Dictamen de este Consejo (DCC 548/2009, de 9 de octubre).

Se dijo entonces que:

“El Plan de Vivienda de Canarias encuentra cobertura en lo previsto en los arts. 73 y siguientes de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LV). Se define el mismo como el «instrumento de ordenación, programación y coordinación de la actividad de fomento de vivienda y suelo que realicen las Administraciones públicas competentes, con el fin de atender las necesidades de vivienda existentes en Canarias y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada» (art. 73) y se establece su contenido mínimo, en el que deben figurar los recursos económicos necesarios para financiar sus objetivos, su programación temporal y su asignación global, según las clases de actuaciones (art. 74).

Agotado el Plan 2005-2008, el Estado ha aprobado el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, «en el que se establecen las actuaciones en materia de vivienda y suelo

susceptible de protección pública en todo el territorio del Estado, garantizando que el acceso de los ciudadanos a la vivienda se realice desde parámetros de equidad e igualdad». Este Plan -en cuya elaboración fueron tenidas en cuenta las aportaciones de esta Comunidad Autónoma en relación con su situación de «insularidad y ultraperifericidad»- constituye «uno de los escenarios en los que se ha de desenvolver la elaboración del nuevo Plan autonómico 2009-2012» con el que guardan íntima conexión las actuaciones que se pretenden aprobar mediante la norma reglamentaria que se ha proyectado. También en la puesta en marcha de tal Plan cuenta la suscripción por parte de esta Comunidad del Convenio de colaboración formalizado el 2 de abril de 2009 con el Ministerio de la Vivienda, en los términos del art. 16 del citado Real Decreto, en el que las Administraciones firmantes acuerdan una acción coordinada en orden a garantizar, en el territorio de la Comunidad Autónoma, la ejecución de las actuaciones y objetivos a alcanzar”.

Se significa que la disposición transitoria primera.2 del R.D. 2066/2008, del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, permite al Gobierno del Estado prorrogar a 2010 “la vigencia de una serie de medidas destinadas a la movilización del stock de viviendas” y de esta forma incidir en un “mercado coyuntural” a fin de “encontrar un equilibrio entre el excedente de viviendas y la necesidad de las mismas”. En base a este objetivo, el Estado ha dictado el R.D. 1961/2009, de 18 de diciembre, por el que se introducen nuevas Medidas transitorias en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, lo que obliga, lógicamente, a la modificación del vigente Decreto 135/2009.

Las medidas estatales, básicas al amparo del art. 149.1.13ª CE, consisten en:

A. Prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2010 el apartado 2 de la disposición transitoria primera del R.D. 2066/2008.

B. Prorrogar hasta el 28 de febrero de 2010, “el incremento del 20% de las cuantías de las subvenciones a la promoción de viviendas protegidas para arrendamiento que obtengan préstamo convenido con la conformidad del Ministerio de la Vivienda, así como las correspondientes a áreas de urbanización prioritaria, que se acuerden en dicho periodo.

C. Prorrogar hasta 28 de febrero de 2010 el apartado 1 de la disposición transitoria tercera del R.D. 2066/2008.

D. Extender a las “promociones de viviendas protegidas o a parte de dichas promociones, incluso las procedentes de planes estatales de viviendas anteriores”, las posibilidades de “recalificación y financiación a que se refiere el apartado 3 del art. 30” del R.D. 2066/2008.

Según se expresa en el Preámbulo de la norma proyectada, tales objetivos deben ser asumidos, por básicos, por la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, debe modificar el citado Decreto 135/2009, “habida cuenta que éste incorporó, fruto de la estrecha colaboración mantenida con el Ministerio de la Vivienda en el proceso de elaboración del Real Decreto 2066/2008, la casi totalidad de las medidas coyunturales que ahora se modifican”. Necesidad que también deriva del hecho de que la disposición transitoria primera. 1 del mismo introdujo “una serie de medidas de carácter coyuntural, cuya finalidad última es la de poner en el mercado un mínimo de 2.000 viviendas en alquiler, articulando para ello todo un electo de ayudas cuya vigencia, inicialmente establecida hasta el 31 de diciembre de 2009, se previó como susceptible de ampliación mediante acuerdo del Gobierno de Canarias”.

También se aprovecha la modificación propuesta, debida, del citado Decreto 135/2009 para “mejorar algunos aspectos de su regulación (...) en la mayoría de los casos (...) matizaciones de carácter formal, dirigidas a facilitar su aplicación”.

Nos encontramos, en suma, ante un Proyecto de Decreto dictado al amparo de la disposición final primera de la Ley de Vivienda, que confiere al Gobierno autorización para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y cumplimiento de dicha ley, a propuesta del Consejero competente en razón de la materia, una vez oído el Instituto Canario de la Vivienda, como lo ha sido en este caso. Además, la misma Ley remite expresamente a la regulación reglamentaria para la determinación de: las actuaciones a ejecutar, las modalidades de ayuda pública y sus características, así como la fijación de los requisitos para acceder a las mismas, dentro de las medidas de fomento público del suelo destinado a viviendas protegidas; los requisitos objetivos y subjetivos complementarios para acceder a cada clase de vivienda protegida; los condicionantes para ser beneficiarios de viviendas de promoción pública, entre otras previsiones (cfr. arts. 29.3, 37.3, 45, 46.1, 48.3 y 4, 50.3, 55, 56, 57, 58.1, 63 y 80 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda), que amparan las determinaciones de la norma proyectada que excedan de lo meramente básico.

IV

En múltiples Dictámenes, tres de ellos sobre Proyectos de Ley de iniciativa gubernamental (Dictámenes 28/1999, de 25 de marzo, 94/2001, de 17 de septiembre, y 46/2005, de 4 de marzo) y ocho sobre Proyectos de Decretos relacionados con la misma materia (Dictámenes 15/2003, de 4 de febrero, 2/2004, de 8 de enero, 3/2004, de 16 de enero, y 31/2004, de 29 de marzo, 18/2005, de 13 de enero, 47/2006, de 16 de febrero, 54/2006, de 24 de febrero, y el citado 548/2009, de 9 de octubre), este Consejo Consultivo ha venido reiterando, respecto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de vivienda, en los términos que siguen:

“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.) deben ir dirigidas a garantizar a todos los españoles la igualdad (art. 149.1.1ª 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. 149.1.13ª 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”.

Por todo ello se considera que el Proyecto de Decreto se ajusta al criterio sostenido por este Consejo al respecto.

V

Debemos recordar que la aprobación en el ámbito estatal del Real Decreto 2066/2008, 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, ha supuesto uno de los puntos de partida para abordar la configuración, una vez finalizada la vigencia del Plan 2005-2008, del nuevo Plan de Vivienda de Canarias 2009-2012 (...). Por otro lado, se debe tener en cuenta la suscripción del Convenio de colaboración, formalizado el 2 de abril de 2009, con el Ministerio de la Vivienda, en los términos del art. 16 del citado Real Decreto, en el que las Administraciones firmantes acuerdan una acción coordinada, cuya duración coincidirá con la vigencia del mismo, hasta el 31 de diciembre de 2012, con

posibilidad de prórroga, en el que se adoptarán acciones a desarrollar, entre otras, recursos económicos, seguimiento conjunto de la ejecución del Plan y de comunicación recíproca de informaciones necesarias. Finalmente, la aprobación del reciente R.D. 1961/2009 amplía las posibilidades de actuación, en los términos antes reseñados y que ahora se pretende incorporar a la normativa autonómica.

Por lo que al contenido del Proyecto de Decreto se refiere, el mismo procede a incorporar, de forma lineal, las determinaciones básicas del citado Real Decreto, por lo que nada hay que objetar desde el punto de vista material; por otra parte, la modificación del Decreto 135/2009, no por exigencia de lo básico sino por oportunidad tampoco presenta reparos, al moverse la modificación dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma.

Singularizadamente, se realizan las siguientes observaciones:

Art. 127. Que lleva por título "contrato de arrendamiento", aunque debiera ser actualización del precio transmisión de la vivienda, pues al contrato de arrendamiento se dedica el art. 123 del Decreto 135/2009. Precisa que el IPC se aplicará en el momento del ejercicio de la opción y detalla la forma de calcularlo.

Art. 160. Lleva por título "contrato de arrendamiento", aunque debiera ser *opción de compra sobre vivienda arrendada*, pues al contrato de arrendamiento se dedica el art. 156 del Decreto 135/2009. Precisa que el IPC se aplicará en el momento del ejercicio de la opción y detalla la forma de calcularlo.

Disposición transitoria primera.

Apartado 1.a). La norma vigente dispone que por Acuerdo del Gobierno de Canarias se puede ampliar "el número de actuaciones, así como el periodo de aplicación de las citadas medidas". Y a ello se procede adoptándose medidas que se proyectan ahora hasta "el 31 de diciembre de 2010" y tomando como fecha de la licencia de obra la de "1 de septiembre de 2009". Aunque, en puridad, no hubiera sido preciso modificar la norma vigente para ello, pues la vigente ya permite que el Gobierno lo haga por simple Acuerdo, ejecutivo de la norma que lo ampara. Sería un acto aplicativo que no necesita en puridad de modificación normativa. Salvo la referencia al régimen de protección que de ser "plazos máximos" pasa a ser de "plazos mínimos".

Disposición transitoria novena. Se añade al Decreto 135/2009 por el artículo único. decimosexto PD. Pretende extender los beneficios de la subvención a aquellos

jóvenes que habiendo concurrido a la convocatoria que se indica no hubieran podido acceder a la misma por "agotamiento de la correspondiente dotación presupuestaria", lo que es coherente con la prórroga de las medidas que se han articulado desde el Estado y desde la Comunidad Autónoma y que afecta, lógicamente, a las convocatorias efectuadas y que resuelta por agotamiento de la financiación que ahora se amplía. Aunque en puridad, debiera ser una disposición transitoria de la norma que se aprueba y no del Decreto 135/2009. Como así ocurre con la disposición transitoria primera PD que reconoce -en paralelo- la extensión del plazo con que cuentan los propietarios de viviendas arrendadas a través de la Bolsa de Vivienda Joven para solicitar las correspondientes subvenciones.

Disposición adicional segunda.

Dispone que "a los efectos de iniciar los correspondientes de contratación, para la acreditación de la disponibilidad de los terrenos cuando el destino sea la construcción de viviendas protegidas de promoción pública, será suficiente contar con el acuerdo de cesión". No se trata en realidad de una norma adicional, sino sustantiva, que por lo demás ya está contemplada en el cuerpo del Decreto 135/2009, cuyo art. 171 dispone que para poder disponer de las medidas de financiación de adquisición de suelo se requiere, además de los que menciona, "cualquier otro título para acceder a la propiedad de dicho suelo". Lo que se denomina "acuerdo de cesión" parece que engloba a cualquiera de esos títulos.

Otras observaciones de carácter general.

A. La norma proyectada no es sólo de modificación del Decreto 135/2009, sino de otros Decretos, como el 138/2009 y el 1/2000, de lo que debiera quedar expresa constancia en la titulación de la norma proyectada.

B. Como se ha indicado en apartados anteriores, determinadas normas adicionales es sustantiva y otra que se incorpora como transitoria del Decreto 135/2009 en puridad es del Proyecto de Decreto que se aprueba.

C O N C L U S I Ó N

Se considera conforme a Derecho el Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen.