

En Logroño, a 5 de octubre de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**95/05**

Correspondiente a la consulta formulada por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con el Acuerdo por el que se requiere al Gobierno de la Nación la derogación del artículo 5; artículo 7, apartado 3; artículo 13, apartado 2; artículo 20; y artículo 33, apartados 1, 2 y 3, del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda (BOE, de 13 de julio), previo al planteamiento de conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El pasado día 13 de julio de 2005, el BOE publicó el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Dicha norma contiene, entre otras, las disposiciones siguientes:

*-Artículo 5. Duración del régimen de protección de las viviendas protegidas y limitación del precio de las viviendas usadas.*

1. Las viviendas sujetas a regímenes de protección pública que se acojan a las medidas de financiación establecidas en este Real Decreto tendrán un régimen de protección, sin posibilidad de descalificación voluntaria, que se extenderá a toda la vida útil de la vivienda, considerando como tal un período de 30 años, contado desde su calificación definitiva, aunque las Comunidades Autónomas podrán establecer un plazo superior. Las viviendas protegidas de precio concertado se regularán conforme a lo que determine la normativa autonómica que les sea de aplicación.

2. La ayuda para la adquisición protegida de las viviendas usadas, y de las definidas en el artículo 27.2.c) y d) del presente Real Decreto, implicará que los precios de venta en las

siguientes transmisiones de aquéllas estarán limitados a los precios máximos determinados conforme a lo establecido en este Real Decreto durante el período que establezcan las Comunidades Autónomas, que no podrá ser inferior a 15 años desde la fecha de adquisición.”

*-Artículo 7. Cómputo de los ingresos familiares.*

(...)

“ 3. Cuando se trate de promotores para uso propio agrupados en cooperativas o en comunidades de propietarios, el solicitante individual tendrá que acreditar de nuevos sus ingresos, en la forma establecida en este artículo, al solicitar la subsidiación del préstamo que le corresponda directamente o por subrogación en el obtenido por la cooperativa de propietarios a la que pertenezca.

A estos efectos, se considerará que cumple las condiciones para obtener ayudas financieras, si los ingresos familiares nuevamente acreditados no superan en más de un 20 por 100 a los que se determinan en este Real Decreto para cada tipo de ayudas financieras. En el supuesto de que se superara dicho porcentaje, el solicitante individual podrá adquirir y ocupar la vivienda en cuestión, sin derecho a ayudas económicas directas.

*-Artículo 13. Destino y ocupación de las viviendas. Prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer. Derechos de tanteo y retracto.*

(...)

2. Los compradores de viviendas acogidas a este Real Decreto, no podrán transmitir las «inter vivos» ni ceder su uso por ningún título, durante el plazo mínimo de diez años desde la fecha de la formalización de la adquisición.

*-Artículo 20. Precios máximos de las viviendas protegidas en segundas y posteriores transmisiones.*

1. En el marco del Plan estatal 2005-2008, el precio máximo de venta, por metro cuadrado de superficie útil, en segundas y posteriores transmisiones, de una vivienda de nueva construcción calificada o declarada protegida, será fijado por las Comunidades Autónomas o por las Ciudades de Ceuta y Melilla, con un límite de hasta 2 veces el precio de venta inicial de la vivienda, una vez actualizado mediante la aplicación de la variación porcentual del Índice de Precios de Consumo, Índice General, registrada desde la fecha de la primera transmisión hasta la de la segunda o ulterior transmisión de que se trate.

2. Este sistema de precios máximos de venta será de aplicación mientras dure el régimen legal de protección.

*-Artículo 33. Condiciones de cesión y enajenación de las viviendas de nueva construcción con destino a arrendamiento*

1. Las viviendas protegidas de nueva construcción, y las provenientes de la rehabilitación de un edificio completo, para su cesión en arrendamiento, que se acojan al Plan estatal 2005-2008, deberán estar vinculadas a dicho régimen de uso durante un período mínimo de diez o de veinticinco años.

Dicho plazo de vinculación, que deberá figurar en la calificación o declaración provisional de actuación protegida, se contará a partir de la fecha de la calificación o declaración definitiva.

2. Las viviendas protegidas a 10 años, una vez transcurrido éste continuarán siendo protegidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del presente Real Decreto, salvo las de renta concertada. El arrendador podrá mantenerlas en régimen de alquiler u ofrecerlas en venta, a compradores que cumplan las condiciones para poder acceder a las viviendas usadas definidas en este Real Decreto, ateniéndose a los precios máximos establecidos en el artículo 20 del mismo.

3. Las viviendas protegidas a 25 años, una vez transcurridos diez años continuarán siendo protegidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del presente Real Decreto. El arrendador deberá mantenerlas en régimen de alquiler y podrá ofrecer en venta hasta un cincuenta por 100 de las mismas, al precio máximo legal de referencia al que se refiere el artículo 32 del presente Real Decreto, a compradores que cumplan las condiciones previstas en el mismo para poder acceder a las viviendas usadas. A tales efectos, se requerirá autorización de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como el cumplimiento de los procedimientos establecidos por éstas.

## **Segundo**

El 2 de septiembre de 2005, el Consejo de Gobierno de La Rioja, acordó: 1º Requerir al Gobierno de la Nación, para que derogue diversos artículos (los arriba citados) del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda; 2º Plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencias en el caso de que el órgano requerido no atienda los extremos a que se contrae dicho requerimiento; 3º Que el Consejero de Presidencia y Acción Exterior de traslado al Gobierno de la Nación de los Acuerdos precedentes, en cumplimiento de lo previsto en el art. 63.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; 4º Solicitar dictamen del Consejo Consultivo.

## **Tercero**

Junto al Acuerdo referido, se acompaña la justificación del requerimiento de la incompetencia en la que incurre el Decreto estatal. Así, recuerda que dicha norma se ha dictado al amparo del artículo 149.1.13ª CE, en el que se atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, título competencial respaldado por la STC 59/1995, de 8 de marzo, si bien en ella se advierte que no basta la mera invocación de ese precepto constitucional para que el Estado pueda atraer hacia sí toda intervención en el sector objeto de financiación estatal. En tal sentido, dentro de la normativa de financiación a la vivienda, la STC 152/1988, de 20 de julio, había identificado determinados aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas que puede adoptar la Administración del Estado, que no invaden competencia autonómica alguna, al estar amparadas en el artículo 149.1.13ª CE. Sin embargo, dada la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad

Autónoma en materia de vivienda, de acuerdo con el art.8.1.16° del Estatuto, el contenido de los artículos citados del Real Decreto estatal exceden de aquellos aspectos y, en consecuencia, invaden la competencia regional.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 2 de septiembre de 2005, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado, que se limita a incorporar la certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se requiere al Gobierno de la Nación, como requisito previo para, en su caso, el posterior conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 6 de septiembre de 2005, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo en materia de conflictos de competencia.**

El presente dictamen reviste carácter preceptivo según los arts. 11.d), de nuestra Ley reguladora núm. 3/2001, de 31 de mayo, y 12.2.D), de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a cuyo tenor el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente (*“deberá ser consultado”*), en el caso de *“recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de La Rioja, con carácter previo o posterior a la*

*interposición del recurso. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta”.*

En el presente caso, el Gobierno ha acordado requerir al Gobierno de la Nación, para, caso de no ser atendido interponer el oportuno conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional, así como ha solicitado nuestro preceptivo dictamen. Desde el punto de vista procedimental, las consecuencias de la solicitud de dictamen, antes o después de la interposición del recurso, no resultan claramente reguladas en los preceptos citados, pese a su apariencia, pues, a nada que se indaga en su interpretación, resulta confusa y contradictoria. En efecto, si la solicitud de dictamen del Gobierno es “*posterior a la interposición del recurso*”, parece evidente que habrá tenido que ser acordado previamente por el Gobierno interponerlo. En consecuencia, si ya lo acordó, parece poco justificado que el Gobierno “acuerde (acordará), en la misma sesión interponer el recurso (que ya fue anteriormente acordado) y solicitar la consulta”.

En conclusión, en el plano estrictamente formal, es suficiente lo actuado por el Consejo de Gobierno, y, a la vista de los plazos para ello, ha debido formular el requerimiento al Gobierno y, caso de considerar que no ha sido atendido, mediante el oportuno acuerdo, plantear o no el conflicto positivo, a la vista del contenido de nuestro dictamen.

## **Segundo**

### **Competencias en materia de vivienda que corresponden a la Comunidad Autónoma de La Rioja y a la Administración General del Estado.**

#### **A) Estatuto de Autonomía de La Rioja y Constitución de 1978.**

Es obvio señalar que el requerimiento de incompetencia formulado por el Consejo de Gobierno de La Rioja al Gobierno de la Nación, como paso previo al planteamiento del conflicto constitucional de competencias, requiere, como *prius* lógico, que se haya producido la invasión efectiva de las competencias propias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por el ejercicio inadecuado de las que puedan corresponder al Estado. Es necesario, en consecuencia, identificar las competencias propias de cada una de estas dos instancias.

De acuerdo con el art. 8.Uno del Estatuto de Autonomía de La Rioja “corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias”: y, en su apartado 16, se incluye “la ordenación del territorio, urbanismo y *vivienda*”. La competencia de La Rioja se califica en el Estatuto de *exclusiva* (como el resto de Comunidades Autónomas, en virtud de lo establecido en el art. 148.1.3<sup>a</sup> CE), razón por la

que dicha materia no aparece recogida, a su vez, en el listado de las competencias atribuidas en exclusiva al Estado (ex art. 149.1 CE). Cabría, pues, concluir, en principio, que el Estado no tiene competencia expresa y directa sobre la materia de vivienda y que, *ratione materiae*, sería fundado el requerimiento formulado.

Las cosas no son, sin embargo, tan sencillas, pues la calificación de “exclusiva” que contienen los Estatutos (incluso, la Constitución) respecto de las diversas materias en ellos recogidas debe relativizarse, dado que es obligada –como es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional- la interpretación conforme a la Constitución de los preceptos del bloque de constitucionalidad en su conjunto, pues no deben ser considerados aisladamente. Y, según ésta, no resulta excepcional que el Estado pueda tener determinados poderes específicos en materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, en aplicación de títulos competenciales llamados “horizontales” o “transversales”, que se proyectan sobre aquellas competencias exclusivas regionales. Este es el caso paradigmático de la materia “vivienda,” y en particular, dentro del mismo, la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso y fomento de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y, en especial, como elemento generador de empleo, que tiene cobertura en la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), como ha sostenido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

#### **B) Jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las competencias del Estado en materia de financiación de la vivienda.**

En efecto, ese fue el sentido del fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, en la que, por primera vez, una Comunidad Autónoma (en el caso, el Gobierno Vasco), sometió a la consideración del Alto Tribunal la posible invasión de las competencias regionales cometido por las normas estatales del Plan cuatrienal 1984-1987 de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. En la misma reconoció el TC que la actividad estatal de fomento en materia de vivienda tiene acomodo en la competencia exclusiva que el art. 149.1.13ª CE concede al Estado sobre “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”. Esta doctrina ha sido ratificada por la STC 59/1995, y hasta el momento, pese a que el Estado ha seguido aprobando normas de financiación en materia de vivienda, no se ha impugnado ni dictado sentencia constitucional alguna en esta materia.

Es conveniente, en consecuencia, recordar sintéticamente la doctrina establecida en la primera de las Sentencias, pues, además de reconocer el fundamento constitucional de la

actuación de la Administración General del Estado en dicha materia, establece importantes reservas, de las que es preciso dar cuenta.

Pues bien, en lo que interesa al objeto de este dictamen, la STC 152/1988, admite, en efecto -como también lo hace el Gobierno Vasco, en su recurso- que las competencias regionales en materia de vivienda se hallan limitadas por la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE) y sobre las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11ª CE). Se da, en consecuencia, una concurrencia entre las competencias genéricas que corresponden a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda y la específica estatal en virtud de los preceptos constitucionales citados, del que resulta un sistema mixto de protección pública en materia de vivienda, en el que coexiste una programación estatal, con fondos y recursos crediticios estatales, con una actividad complementaria de las Comunidades Autónomas.

No obstante, advierte el Tribunal, no cabe admitir en esta materia una actuación estatal separada y paralela a la de las Comunidades Autónomas, pues el Estado *“no es titular de una competencia específica en materia de vivienda”*. Esa actuación no puede justificarse por ser financiada con fondos presupuestarios del Estado, pues, *“la subvención o, más en general, el poder de gasto no es concepto o título que delimite competencias, atrayendo toda regulación que tenga conexión con el mismo, pues ello conduciría a una sensible alteración del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”* (FJ 3, doctrina reiterada entre otras en la STC 13/1992, F.J. 6).

Por todo ello, dada la competencia general de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, la actuación del Estado –dice el Tribunal- debe limitarse a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto, y sólo en relación con el mismo, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su presupuesto que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general. Esto es, el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales. Por el contrario, *“no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de viviendas, regulándola directamente, sino en tanto en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de planificación y la coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito. Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado, se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica, que el Gobierno Vasco denuncia en términos genéricos”* (F.J.3).

La cuestión es hasta dónde alcanzan las competencias básicas del Estado en esta materia y si cubren o no la totalidad de los preceptos objeto del conflicto. En todo caso, resalta el Tribunal que puede resultar artificiosa la distinción entre lo básico y no básico aplicada a medidas que solo pueden ser consideradas como una unidad y pueden verse afectadas por frecuentes cambios en razón de la coyuntura económica. Pues bien, para el Tribunal,

“Dentro de la normativa de financiación a la vivienda, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las *actuaciones protegibles*, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la *forma de protección*, en este caso, la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas –créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones–, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el *nivel de protección* que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la *aportación misma de recursos estatales* que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política general, relativa al sector de la vivienda. Como expresión de la misma, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna...” (F.J, 4).

Hechas estas consideraciones, el Tribunal advierte que las Comunidades Autónomas no quedan absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Así, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda *propia*, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus *propios recursos*, pues dichas actuaciones no resultan impedidas por las normas estatales. Además, la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles corresponde a las Comunidades Autónomas, que deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos. Solo de esta manera es posible conciliar las competencias del Estado sobre planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda con las competencias regionales en materia de vivienda.

Con este planteamiento general, el Tribunal, tras examinar los preceptos de las normas estatales impugnadas por el Gobierno Vasco, declara la constitucionalidad del modelo de intervención establecido en líneas generales, si bien sujeta algunos de sus aspectos a una interpretación conforme al razonamiento contenido en el Fundamento Jurídico 10, así como declara que ciertas competencias corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco o que ciertas normas son de aplicación supletoria en la misma.

Este fallo cuenta con un voto particular del magistrado Rubio Llorente en el que resalta las contradicciones del sistema resultante de la Sentencia de la que discrepa y, en especial, rechaza que el título competencial que legitima la actuación del Estado en esta materia sea el art. 149.1.13ª CE (título genérico que, por su propia dinámica “*lleva a la ablación total de las competencias autonómicas*”) y sostiene que el Plan estatal de vivienda debe ser entendido como una actuación producida al amparo del artículo 149.1.1ª CE, “*como un esfuerzo por asegurar un mínimo igual en el ejercicio (en rigor en el disfrute), de un derecho constitucional*”, el reconocido en el art. 47 CE (derecho a una vivienda digna y adecuada). Desde este planteamiento, “*la concepción del Plan cuatrienal como un plan mediante el que el Estado trata de asegurar que la actuación de los poderes públicos para dar realidad al derecho a la vivienda se lleva a cabo de modo que se asegure en lo posible un mínimo igual en todo el territorio nacional, habría permitido, de una parte, dar una explicación más razonable a la articulación de la iniciativa estatal con las competencias autonómicas en la materia y asegurar, de otra, un mayor margen de libertad de acción a las Comunidades Autónomas para todas las actuaciones que, una vez asegurado ese mínimo social igual, quisieran llevar a cabo en esta materia*”.

Este Consejo Consultivo no puede menos que resaltar las advertencias y temores de este voto particular, expresión de una discrepancia dogmática, pero premonitorias de la evolución que finalmente ha seguido la política estatal de financiación en materia de vivienda, cuya expresión simbólica es la re-creación del Ministerio de Vivienda en la reestructuración ministerial de 2004 y el reforzamiento de los poderes directivos del Estado en esta materia. Sobre ello volveremos más adelante no sin antes señalar que, a través de la vía indirecta de las ayudas económicas y del poder de gasto del Estado, las competencias autonómicas exclusivas pueden pasar a redefinirse y convertirse en la práctica en competencias compartidas con el Estado, con la consiguiente e inevitable restricción de la autonomía política de las Comunidades Autónomas, situación que el Tribunal Constitucional considera inaceptable (por todas, véanse las advertencias contenidas sobre el poder de gasto del Estado y su ineludible respeto del sistema constitucional de distribución de competencias en la STC 13/1992, Fundamento Jurídico 7 que damos por reproducidas).

### **C) Consolidación, expansión y reforzamiento de la política estatal de promoción de la vivienda.**

Con independencia de estas salvedades, lo cierto es que la doctrina mayoritaria del Tribunal Constitucional, plasmada en la Sentencia 152/1988, ofreció, como puede fácilmente deducirse, cobertura constitucional suficiente a la política estatal de promoción de actuaciones en materia de vivienda que, sin solución de continuidad con el pasado (en

aplicación y desarrollo del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento, norma preconstitucional, pero todavía vigente), había proseguido en los años 80, dada la imperiosa necesidad de facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos en unos años de intenso crecimiento urbano, pese a que vivienda sea una competencia asumida por todas las Comunidades Autónomas, y ello habría debido de tener consecuencias obvias en el sistema de distribución de competencias.

El Gobierno de la Nación, concluida la vigencia del Plan 1984-1987, siguió aprobando normas relativas a medidas de financiación de actuaciones protegibles en los años siguientes, y fue el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, el primero que se hizo eco de la STC 152/1988. Esta doctrina constitucional hace aconsejable –dice su Exposición de Motivos- la modificación de algunos aspectos del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre (norma aplicable en la materia en aquel momento) para acomodarlos a aquella. En este sentido, han de señalarse dos características de este sistema. En primer lugar, quedaban excluidas del ámbito de aplicación de la norma estatal, *“las actuaciones de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales en materia de promoción y rehabilitación, con cargo único a sus recursos, que se regularán por la correspondiente normativa autonómica y, subsidiariamente por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de diciembre y normas complementarias”*, aspecto obvio y que debe entenderse operativo en la actualidad, pues, las Comunidades Autónomas pueden establecer sus propias políticas de vivienda con total libertad, siempre que sea con cargos a sus propios recursos. Es importante destacarlo, pues, reconocida expresamente esta posibilidad en el Real Decreto 1186/1998 (art. 1.5.b), desaparece su mención en los Decretos 1/2002 y 801/2005. Esta falta de mención expresa no puede interpretarse como una imposibilidad jurídica (sería contraria a la autonomía reconocida), pero tal vez sí refleja la práctica imposibilidad económica de que las Comunidades Autónomas puedan acometer políticas propias por la ausencia de recursos propios con los que dotarlas.

En segundo lugar, la cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas se instrumentará mediante la figura del *convenio bilateral* con cada una de ellas a los efectos de concretar en dicha Comunidad las diferentes modalidades de actuaciones protegibles, así como los recursos financieros a aportar por cada una de las partes y los sistemas de coordinación, seguimiento y revisión del convenio, formula cooperativa que también se mantiene hasta la actualidad.

A partir de los años noventa, y ante el extraordinario incremento de los precios de la vivienda, el Gobierno de la nación refuerza las medidas financieras de apoyo a la vivienda y los mecanismos de cooperación con las Comunidades Autónomas *“teniendo en cuenta que éstas tienen actualmente competencias exclusivas en materia de vivienda y*

*urbanismo*”, como reconoce la Exposición de motivos del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, de medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, por el que se aprueba el Plan de Vivienda de 1992-1995. Los Planes cuatrienales se suceden desde esa fecha. Así, el Plan de 1996-1999, aprobado por el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre; el Plan de 1998-2001, aprobado por el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo (modificado parcialmente por el Real Decreto 115/2001, de 9 de febrero; el Plan de 2002-2005, aprobado por el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero (modificado por el Real Decreto 1042/2003, de 1 de agosto y por el Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, que corresponde, por cierto, al nuevo Ministerio de Vivienda, recién constituido con el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de 2004); y el recientemente aprobado y objeto del presente dictamen, el Plan de 2005-2008, aprobado por el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio.

En todos estos últimos Decretos se alude al *problema competencial* en materia de vivienda y se acogen diversos mecanismos para articular adecuadamente las competencias concurrentes. A partir del Real Decreto 2190/1995, expresamente se aludirá al art. 149.1.13ª CE como título competencial que justifica la aprobación de los citados Planes “dentro siempre del esquema institucional y competencial que deriva de la Constitución”. En la Exposición de Motivos del mismo Real Decreto se hace referencia a que se ha aprobado en la Conferencia Sectorial de Vivienda celebrada los días 23 y 24 de noviembre de 1995 (instrumento de cooperación orgánica en el Estado autonómico) “prolongar la vigencia del actual marco normativo de política de vivienda, con ciertas modificaciones y establecer medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999, con la posibilidad de revisiones anuales de las mismas, si hubiera acuerdo al respecto entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas”. Además, el Real Decreto se dicta una vez tenidas en cuenta las observaciones de las Comunidades Autónomas, trámite de audiencia que se aprecia y mantiene en los Reales Decretos posteriores.

Particularmente significativas son las referencias que contiene el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, a los aspectos *competenciales* en materia de financiación de la vivienda. Señala así que:

“La intervención del Estado en el subsector de la vivienda se fundamenta en competencias propias relativas a las bases de la planificación económica. En este sentido, la Sentencia 152/1988, de 20 de julio, del Tribunal Constitucional, reconocía la capacidad del Estado para actuar en el citado subsector a través de planes plurianuales de vivienda, dada la naturaleza y repercusiones económicas del subsector, aun cuando sin olvidar el aspecto profundamente social del mismo, por cuanto afecta a una de las facetas más íntimas y básicas del ser humano. Por ello, los Planes estatales de vivienda han solido proponerse objetivos de carácter económico, por una parte, tales

como contribuir a lograr o mantener niveles adecuados de actividad y empleo en el subsector, o corregir determinadas ineficiencias o fallos de los mercados de la vivienda, y de carácter social, por otra, brindando su apoyo selectivo a aquellos grupos sociales con mayores dificultades para acceder a viviendas dignas (...) No obstante, dada la asignación de competencias entre los diferentes niveles de Administraciones públicas, el Estado carece de la posibilidad de llevar a cabo el cumplimiento de sus planes de vivienda de forma autónoma. En efecto, son las Comunidades Autónomas las que ostentan, en principio, las competencias en materia de vivienda y disponen de los instrumentos para, sea actuando directamente, sea mediante su contacto inmediato con los ciudadanos, llevar a efecto las políticas de vivienda (...) Esta compleja situación jurídica constituye, por tanto, el marco de acción en el que el Estado puede intervenir a través de sus planes de vivienda, como, de hecho, ha venido haciéndolo desde hace ya largos años. El Plan de Vivienda 2002-2005 representa, por tanto, una iniciativa formulada desde el Estado a las Comunidades Autónomas y, en su medida, a través de éstas, a las Corporaciones Locales, para colaborar en una tarea que, como se ha puesto de manifiesto, resulta necesaria y que el Estado, por sí solo, no puede culminar. De ahí que la materialización del Plan no se limite al presente Real Decreto, sino que requiera la plasmación de los convenios con las Comunidades Autónomas a los que aquél se refiere (...) el Plan (...) podrá alcanzar las finalidades perseguidas por el Estado y los objetivos concretos que las propias Comunidades Autónomas se asignen a sí mismas (...) e intensificando los márgenes de responsabilidad de las Comunidades Autónomas en aquellos aspectos en los que la diversidad territorial de España así lo aconseja”.

#### **D) Características del sistema estatal de fomento de la vivienda.**

Al objeto del presente dictamen, debemos destacar algunas de las características más relevantes de estos planes estatales de fomento de la vivienda. En primer lugar, la *dimensión fundamentalmente financiera* de estas normas. Así, el Real Decreto 1186/1998, señala en su Exposición de Motivos que *“tiene por objeto la regulación de medidas de financiación estatal, tanto de carácter directo, es decir, de origen presupuestario, al margen, pues, de los beneficios de carácter fiscal, como los consistentes en la concesión de préstamos por parte de entidades de crédito, públicas y privadas, dentro de los correspondientes convenios con el Ministerio de Fomento”*. Y esa concepción se reitera en los posteriores de 2002 y 2005, pues es evidente que se trata de fondos presupuestarios estatales. Adviértase que este origen presupuestario no legitima al Estado -como expresamente ha dicho la STC 152/1988 y es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional- para invadir las competencias de las Comunidades Autónomas, pues aquellas medidas de financiación de la vivienda sólo serán legítimas si quedan comprendidas en las bases y coordinación de la planificación económica.

En segundo lugar, se trata de un *sistema mixto o de cooperación* de Estado y Comunidades Autónomas, en el que a ambas instancias les corresponden determinadas funciones y expresamente reconocen las normas estatales ámbitos de decisión a las Comunidades Autónomas, cierto que enmarcadas dentro de los límites fijados (de naturaleza básica) por el Estado. En efecto, no cabe una política propia y separada del

Estado en esta materia, como acertadamente ha señalado la STC 152/1988. De otra parte, la mayor parte de la gestión de las actuaciones previstas, una vez suscrito el oportuno convenio bilateral, es responsabilidad de las Comunidades Autónomas, que deben contar, además, con márgenes de libertad de decisión que les permitan aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio.

La cuestión que se suscita en el presente dictamen es si esos espacios de libre decisión son suficientes o, incluso, si, acaso, invaden las competencias de éstas. Paradójicamente, a partir del Real Decreto 1/2002, el Gobierno de la Nación expresa su voluntad de ampliar el grado de responsabilidad de las Comunidades Autónomas sobre diversos aspectos que permiten modular la política de vivienda a las circunstancias de cada región, tales como precios máximos de venta y renta de las viviendas dentro de los márgenes fijados por el Estado; propuesta de municipios singulares y el coeficiente multiplicativo corrector para determinar la renta familiar. La singular conjunción de actuaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de financiación de la vivienda se explica, a tenor del sistema constitucional de distribución de competencias, de acuerdo con el esquema bases (estatales) – desarrollo (CCAA), desarrollo que debe respetar las bases estatales, siempre que las medidas contempladas en estas bases no se hayan excedido y puedan entenderse comprendidas en las bases y ordenación de la planificación económica.

En tercer lugar, el ámbito de las *actuaciones protegidas* se ha ampliado como respuesta al grave problema planteado del acceso a la vivienda: promoción para cesión en arrendamiento, venta o uso propio de viviendas de nueva construcción; promoción para cesión en arrendamiento; adquisición de viviendas existentes libres o sujetas a protección pública para segunda o posterior transmisión o viviendas libres, de nueva construcción o resultantes de actuaciones de rehabilitación para uso propio o cesión en régimen de arrendamiento por entidades sin ánimo de lucro; rehabilitación de áreas urbanas degradadas, de edificios y de viviendas; urbanización del suelo para su inmediata edificación, medidas que contemplaba el artículo 1.1 del Real Decreto 1/2002 u otras novedosas como las que plantea el artículo 4 del Real Decreto 801/2005.

En cuarto lugar, en las normas reguladoras de los tres últimos Planes cuatrienales estatales de vivienda (los aprobados en 1998, 2002 y 2005), junto a normas de naturaleza o alcance estrictamente financiero (créditos cualificados, prestamos subsidiados, subvenciones, etc., idénticas a las existentes en los planes anteriores), y cuya legitimidad constitucional no plantea mayores problemas, aparecen otras *normas de carácter no financiero* cuyo objeto es asegurar los fines sociales inherentes a la política de vivienda. Algunas de ellas son consideradas como “*ayudas no financieras*” por el art. 2.5 del Real Decreto 801/2005, precepto donde por primera vez se otorga esta calificación formal a

tales normas, si bien en los Decretos anteriores ya existían tales provisiones sustantivas, aunque no tuvieran dicha calificación formal.

Es el caso del establecimiento de precios máximos de venta y de adjudicación de las viviendas protegidas; el de precios máximos de renta de viviendas en régimen de arrendamiento; o la fijación de aranceles notariales y registrales reducidos para las transmisiones de viviendas protegidas. Además, deben incluirse en esta categoría la normas relativas a la duración del régimen de protección de las viviendas protegidas (actual art. 5); las normas sobre el destino y ocupación de viviendas, así como las prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer (actual art. 13); los precios máximos de la vivienda protegida en segundas y posteriores transmisiones (actual art. 20); condiciones de cesión y enajenación de las viviendas de nueva construcción con destino a arrendamiento. (actual art. 33) y otras normas que regulan los requisitos subjetivos para ser beneficiario, los ingresos familiares; la determinación del precio básico nacional o contemplan medidas jurídicas de fomento de actuaciones en materia de vivienda.

Hemos de adelantar que esta clase de normas (formalmente calificadas algunas como “*ayudas no financieras*”) podrían considerarse integradas, en principio, dentro de alguno de los aspectos inherentes a la finalidad de promoción reconocidos por la STC 152/1988, cuya regulación estatal el Alto Tribunal considera que no invade competencia autonómica alguna. Nos referimos a lo que denomina, en el Fundamento Jurídico 4, del que hemos dado cuenta, como “*forma de protección*” o “*nivel de protección*” que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Cuestión distinta es si dichas normas *estatales* “*no financieras*”, dada su naturaleza básica, dejan margen de decisión suficiente a las Comunidades Autónomas, si les permiten un desarrollo que permita instrumentar políticas propias en materia de vivienda.

Antes de acometer el análisis concreto de cada uno de los preceptos de cuya constitucionalidad se duda, es necesario, a la vista de la consideración de “bases” de la ordenación económica general en el sector de la vivienda que tienen estas normas estatales y que las Comunidades Autónomas deben respetar, examinar si las mismas han sido fijadas mediante el adecuado instrumento normativo.

#### **E) Instrumento normativo adecuado para la fijación por el Estado de las bases de la planificación económica en materia de promoción de vivienda.**

Los preceptos sobre los que versa el requerimiento de incompetencia corresponden al Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Se trata de un reglamento aprobado por el Gobierno de la Nación. El calificativo de “*plan estatal*” no deja de ser

una etiqueta formal equívoca, deudora de la tradición en esta materia, pues, por su contenido, ese reglamento no se diferencia de aquellos que regulan un sector de actividad. Se trata, sencillamente de un reglamento. Por esa razón, calificarlo como “*Plan estatal*” no exonera al Estado de la necesidad de establecer las bases de esta regulación mediante el instrumento adecuado.

Pues bien, es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que el instrumento para establecer las normas básicas es mediante ley votada en Cortes Generales o normas de rango equivalente (legislación delegada, decreto-ley). Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional desde las tempranas Sentencias 1/1982, F.J.1; 32/1981, F.J. 5; 32/1983, F.J.1; 42/1983, doctrina que reitera en innumerables sentencias posteriores, y entre otras, en la importante 69/1988, F.J. 3; la 80/1988, F.J. 2; 213/1994, F.J.10; 102/1995, F.J.30; 96/1996, F.J.32; 118/1998, F.J.16; 214/1999, F.J.8; 223/2000, F.J. 6; 24/2002, F.J. 3, etc.).

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha admitido como excepción que, mediante reglamento, se pueden establecer normas básicas (la misma STC 1/1982 y en otras posteriores, como la 33/1984, 158/1986, 49/1998, 186/1988, entre otras), pero lo que parecen decir estas Sentencias es que lo que está vedado a la potestad reglamentaria del Gobierno es la regulación global, con pretensiones de totalidad, de las bases, no el que determinados aspectos básicos de la materia puedan establecerse o complementarse por dicha vía reglamentaria.

En el presente caso, carece de justificación que el Estado imponga bases de una materia mediante un simple instrumento reglamentario, por más que se califique de “plan estatal”, pues, por su contenido, dicho “plan”, aprobado mediante reglamento, no queda amparado en ninguna de las dos excepciones posibles admitidas por el Alto Tribunal: la primera, cuando exista ausencia de legislación post-constitucional en la materia que permite al Gobierno regular una materia básica cuando “*de la legislación pre-constitucional pueda inferirse cuáles sean las bases de la materia en cuestión*”, aun cuando esas bases quedarían afectadas de cierta provisionalidad en tanto el legislador post-constitucional las confirmase o revocase; la segunda, si existen normas legales post-constitucionales, y existiera en ella una habilitación legal al reglamento o éste viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera una tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características (STC 203/1993 con referencias expresas a las SS. 32/1983, F.J.2 y 77/1985, F.J.16).

Y es que difícilmente pueden darse dichas situaciones, por la sencilla razón de que el Estado carece de competencia sustantiva y genérica en materia de vivienda, salvo para fijar las bases de la planificación económica, *ex art. 149.1.13ª CE*.

Y el rango legal, como regla general, de las bases es una exigencia del principio de seguridad jurídica, como ha señalado el Tribunal Constitucional, pues no puede reconocerse al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango o estructura. A tal finalidad atiende el principio de ley formal, pues, sólo mediante este instrumento normativo se alcanzarán, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las de desarrollo de las Comunidades Autónomas (STC 69/1988, F.J.3 y 213/1994, F.J.10).

Ahora bien, esta insuficiencia del instrumento normativo utilizado por el Estado para fijar las bases de esta materia no sería suficiente para plantear el conflicto (STC 68/1984, F.J.3) si la titularidad de la competencia ejercida fuese estatal (aquí *ex art.* 149.1.13ª CE) y se limitara a fijar las bases sin que invadir las competencias regionales, razón por la que procede entrar ya a analizar este aspecto.

#### **F) Examen concreto de los preceptos que supuestamente invaden las competencias de La Rioja en materia de vivienda.**

El requerimiento de incompetencia formulado por el Consejo de Gobierno de La Rioja al Gobierno de la Nación se refiere a alguna de las normas de naturaleza “*no financiera*” (en particular, a los artículos 5; 7.3; 13.2; 20 y 33. 1, 2 y 3), al considerar que invaden sus competencias en materia de vivienda y exceden de las bases y coordinación de la planificación económica en el subsector de la vivienda.

Procede, en consecuencia, examinar cada uno de estos preceptos:

**-Artículo 5.** Este precepto contiene sendas disposiciones, en sus dos apartados, referidas a la duración del régimen de protección de viviendas protegidas y a la limitación del precio de las viviendas usadas.

1. En concreto, en el **apartado primero**, establece, para las viviendas sujetas a regímenes de protección pública que se acojan a las medidas de financiación de dicho Decreto un régimen de protección, sin posibilidad de descalificación voluntaria, de una duración de 30 años, contado desde su calificación definitiva, si bien las Comunidades Autónomas pueden establecer un plazo superior. No obstante, las viviendas protegidas de precio concertado se regularán conforme a lo que determine la normativa autonómica que les sea de aplicación. Obviamente, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede hacerse a esta última previsión, dado que remite en bloque a la normativa regional.

Distinta es la cuestión de la duración del régimen de protección de 30 años. Sobre ello, hemos de señalar que el art. 10.4 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, ya establecía idéntica prohibición de descalificación, si bien limitada a 15 años. Se aumenta, por tanto, el período de protección de las viviendas protegidas, si bien las Comunidades Autónomas pueden establecer un plazo superior de protección. La norma tiene por finalidad garantizar la eficacia social de las políticas de protección, pues la experiencia ha demostrado que la ausencia de impedimentos legales para enajenar y descalificar la vivienda protegida (previo reintegro de los beneficios recibidos) se ha comportado como un elemento especulativo más permitiendo que los particulares se lucraran, al enajenarla, con el incremento del valor de la vivienda protegida experimentado por el simple transcurso del tiempo durante el cual se han beneficiado de dicha vivienda protegida. Esta experiencia pudiera ser la que ha aconsejado al Gobierno de la Nación elevar el período de protección de 15 a 30 años (el teórico de vida útil de la vivienda), para garantizar los fines sociales referidos.

La fijación de este periodo temporal –con independencia de su duración- constituye una medida de protección no financiera, sino jurídica, que parece materialmente razonable y que podría quedar comprendida dentro de la competencia estatal para fijar las bases y coordinación de la planificación económica en el subsector de la vivienda. Las bases existentes en la materia –la protección por 15 años- no cuestionadas anteriormente, no son inmutables, y el Estado, titular de la extensión de lo básico, en función de la valoración del interés general, ha decidido ampliar las bases, esto es, el período de protección, sin perjuicio de su posible ampliación –nunca reducción- por las Comunidades Autónomas.

Si se acepta, en sus rasgos generales, el sistema estatal de promoción del acceso a la vivienda, esta medida puede considerarse lógica y coherente con el fin social de garantizar ese acceso. Constituiría un elemento indispensable para alcanzar los fines de política económica general propuestos. Por su naturaleza básica, es lógico que desplace la normativa propia aprobada por el Decreto 32/1992, de 9 de julio, del Gobierno de La Rioja (que fijaba 10 años para la descalificación), norma que ya había sido desplazada por el Real Decreto 1/2002. Este desplazamiento se produce, obviamente, en cuanto a las viviendas acogidas al sistema de protección de recursos estatales, pero es inaplicable a las financiadas con recursos propios de La Rioja.

Cuestión distinta es que se juzgue que la regulación estatal, en sí misma, produce el vaciamiento competencial alegado y se obre en consecuencia. O, desde un planteamiento más concreto, que el nuevo plazo -30 años- pueda juzgarse excesivo al considerar que pueda introducir rigidez en el mercado, y, en particular, porque el margen de decisión de las Comunidades Autónomas es ilusorio: fijar plazos superiores a los 30 años mínimos,

fijados por la norma estatal, que es el plazo de vida útil de la vivienda. No obstante, esta es una valoración –extensión de lo básico fijado el Gobierno de la Nación- cuyo juicio último corresponde al Tribunal Constitucional y el Gobierno de La Rioja debe valorar si, a la vista de las consideraciones hechas, es oportuno que se pronuncie ese Alto Tribunal para clarificar, en este nuevo contexto, el alcance de las competencias estatales. A este Consejo Consultivo solo le cabe resaltar legitimidad del legislador básico para modificar, en función de las circunstancias, lo que deba ser considerado básico en cada momento, así como la que tiene el Gobierno de La Rioja para apreciar si ello produce una invasión de las competencias regionales. Pero, como queda señalado, el control último de lo que sean bases en esta materia corresponde al Tribunal Constitucional.

2. En el **apartado 2, del art. 5**, se establece que los precios de venta de las siguientes transmisiones de las viviendas usadas adquiridas con ayudas públicas estarán limitados a los precios máximos fijados de acuerdo con el Decreto estatal durante el período que establezcan las Comunidades Autónomas, *“que no podrá ser inferior a 15 años desde la fecha de adquisición”*. De nuevo nos encontramos ante una previsión que ya estaba contemplada en el art. 10.3 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, con la particularidad de que el período de aplicación del sistema de precios máximos de venta era el de duración del régimen de protección, esto es, de 15 años, razón por la que la nueva norma no ha introducido variación temporal alguna, salvo la posibilidad que deja a las Comunidades Autónomas de ampliar ese plazo de precios máximos. Por las razones señaladas en relación con el apartado 1, consideramos, desde la consideración de lo básico, que la medida no invade competencias autonómicas y les permite ahora ampliar dicho plazo. Cuestión distinta es que se considere que ese plazo sea excesivo y, en todo caso, que el mismo debieran fijarlo las Comunidades Autónomas.

**-Artículo 7.3.** Relativo al cómputo de los ingresos familiares del solicitante individual cuando se trate de promotores para uso propio agrupados en cooperativas o comunidades de propietarios, que no podrá sobrepasar un 20 por ciento de los que se fijen en el Decreto para cada tipo de ayudas financieras. En este caso, se alega genéricamente que este apartado invade las competencias regionales por considerarlo ajeno a los cuatro aspectos que la STC 152/1988 considera de la competencia estatal.

Hemos de señalar que el párrafo primero de dicho apartado es reproducción literal del art. 12.1 párrafo segundo del Real Decreto 1/2002, que, a su vez, lo era del art. 14.1, párrafo segundo del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio. La novedad consiste en excluir de la subsidiación de préstamos a aquellos beneficiarios cuyos ingresos familiares superen en más de un 20 por ciento los que se determinen para cada clase de ayudas. Añade la norma que, si supera dicho porcentaje, el solicitante individual *“podrá adquirir y ocupar la vivienda en cuestión, sin derecho a ayudas económicas directas”*.

Al margen de la tacha genérica de incompetencia que se hace a este segundo apartado, la medida parece razonable y apropiada para garantizar los fines sociales de las actuaciones de promoción y acceso a la vivienda, favoreciendo a las unidades familiares de rentas más bajas. Cuestión distinta es que, de nuevo, el Gobierno de La Rioja considere que esos límites no debiera fijarlos la norma estatal y desee someterlo a la consideración del Tribunal Constitucional.

**-Artículo 13.2.** En este apartado se establece para los compradores de viviendas protegidas la prohibición de enajenar durante el plazo mínimo de 10 años, desde la fecha de la formalización de la adquisición. También en este caso se trata de una medida para asegurar los fines sociales de la política estatal de vivienda que ya estaba prevista, con idéntico plazo temporal, en el art. 10.2 del Real Decreto 1/2002 (cierto que limitada a los adquirentes de viviendas que hubieran obtenido un préstamo cualificado) y en el art. 12.2 del Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, si bien el plazo inicial de 5 años fue subido a 10 años, tras la reforma aprobada por el Real Decreto 115/2001, de 9 de febrero. No obstante, la norma establece muy diversas excepciones, por concurrir circunstancias que justifican dicha excepción.

Igualmente en este caso se hace una tacha genérica de incompetencia, si bien dicha previsión parece una medida razonable y apropiada para alcanzar los fines sociales de la política de vivienda, de acuerdo con el razonamiento que hemos expuesto anteriormente y la salvedad de su posible sometimiento al Tribunal Constitucional.

**-Artículo 20.** En dicho precepto, se establecen precios máximos de las viviendas protegidas y posteriores transmisiones, precio máximo que será fijado por las Comunidades Autónomas, con un límite de hasta 2 veces el precio de venta inicial de la vivienda, debidamente actualizado. Esta medida ya estaba contemplada en el art. 10.3 del Real Decreto 1/2002, precepto que remitía, a su vez, al art. 14, relativo al precio máximo de venta o adjudicación, fijado por las Comunidades Autónomas con el límite de 1'56 veces el precio básico a nivel nacional. El art. 12.3 del Real Decreto 1186/1998, por remisión a su art. 16, estableció un precio máximo, con el límite de un 25 por ciento, esto es, 1'25 veces el precio máximo fijado con carácter general. Esa limitación es aplicable en tanto dure el régimen legal de protección (ahora de 30 años, si bien antes era, como hemos indicado, de 15 años).

Igualmente, en este caso, se hace una tacha genérica de incompetencia y, una vez más, dicha previsión parece una medida razonable y apropiada para alcanzar los fines sociales de la política de vivienda. Adviértase cómo el legislador básico ha ido elevando el límite máximo dentro del que pueden moverse las Comunidades Autónomas (desde 1'25,

pasando por 1'56, hasta llegar a 2 veces el precio básico nacional), ajustando, en consecuencia, dicho límite máximo a la evolución de precios del mercado, adecuación que parece razonable y no arbitraria, a la que deben sujetarse las Comunidades Autónomas por su carácter básico. Cuestión distinta es que el Gobierno de La Rioja no comparta el carácter básico de la norma y la someta a la consideración del Tribunal Constitucional.

- **Artículo 33, apartado 1, 2 y 3.** En dichos apartados se establecen condiciones de cesión y enajenación de viviendas de nueva construcción con destino a arrendamiento. Estas viviendas en arrendamiento quedan vinculadas a dicho régimen de uso durante un período mínimo de diez años o de veinticinco años, si bien, una vez transcurrido dicho plazo, continuarán siendo protegidas de acuerdo con lo previsto en el art. 5 del Decreto, salvo las viviendas de renta concertada. La remisión al art. 5, al extender el régimen de protección de dicho precepto a aquellas viviendas, parece ser la justificación del reproche de invasión competencial.

Se trata de unas normas, con antecedente parcial en el art. 20.1 del Real Decreto 1/2002, aunque éste era más comprensible, pues es grande la dificultad interpretativa que encierran las mismas. En primer lugar, porque no expresa si la remisión es al apartado 1 o al apartado 2, que son disposiciones diferentes. En todo caso, si el reproche lo es por la simple remisión al art. 5, no podemos sino reiterar las observaciones hechas respecto de dicho precepto legal.

### **Tercero**

#### **Consideraciones finales.**

Las anteriores consideraciones parten de la consideración del Real Decreto 801/2005 como bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en el subsector de la vivienda. Si se acepta la naturaleza básica de dichas disposiciones, difícilmente podría concluirse que los preceptos sobre los que se basa el requerimiento de incompetencia sean inconstitucionales por invasión de las competencias de La Rioja en materia de vivienda.

Cuestión distinta, como ya hemos adelantado, es que se discuta el modelo en su conjunto y la excesiva amplitud de las bases estatales que anulan en la práctica la posibilidad de una política de vivienda propia. Y es que, en efecto, a través de la política de gasto estatal destinada a la vivienda (con doble finalidad, económica –motor de la actividad de este sector y clave del crecimiento espectacular de la economía española en los últimos años- y social –garantía del acceso a la vivienda que incumbe a todos los poderes públicos-), dictada al amparo del art. 149.1.13ª CE, se ha producido, en la práctica, la conversión de la competencia *exclusiva* en vivienda de La Rioja en una

competencia *compartida*, donde el Estado ha ido ganando protagonismo y las Comunidades Autónomas perdiéndolo. Se ha confirmado la advertencia del magistrado Rubio Llorente que temía “*la ablación total de las competencias autonómicas*”, pese a que la norma estatal reconozca un margen de decisión a las Comunidades Autónomas (más ilusorio que real), así como la gestión ordinaria de la misma, previa la firma del correspondiente convenio.

No puede negarse al Estado la facultad de intervenir en esta materia, en los términos recocidos por la STC 152/1998. Pero el reforzamiento de la política estatal en esta materia que se advierte desde los años 90 y, especialmente, a partir del año 2002 y simbolizado, en el 2004, con la creación del Ministerio de Vivienda, evidencia los peligros derivados de la conversión del poder de gasto estatal en un instrumento inevitable de disminución de la autonomía política de las Comunidades Autónomas, como meridianamente señalo la STC 13/1992, a cuyo Fundamento Jurídico 7 nos remitimos. Pero esa valoración general tiene un alto contenido político que escapa al dominio del juicio y la manera de razonar de este Consejo Consultivo. Esa es una valoración que corresponde a los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## CONCLUSIONES

### Primera

Los preceptos del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que el Consejo de Gobierno considera pueden invadir las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de vivienda, en la medida que se consideren bases de la política general en dicho subsector, están amparados en el artículo 149.1.13ª CE, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y con el razonamiento recogido en el cuerpo de este dictamen. No obstante, el Gobierno de la Nación debiera haber aprobado dichas bases mediante una ley de las Cortes Generales o norma con rango de Ley y no mediante una norma reglamentaria.

### Segunda

Si el Gobierno de La Rioja considera que las bases estatales fijadas son excesivas, por no dejar un margen de decisión real y efectivo a las Comunidades Autónomas, el control último de la extensión de las bases y del rango formal que deban tener estas bases corresponde al Tribunal Constitucional; y el Gobierno de La Rioja está legitimado para someter a su consideración esta cuestión, mediante el correspondiente conflicto positivo de competencias, una vez planteado el requerimiento previo al Gobierno de la Nación.

En este sentido, hemos destacado en el cuerpo de este dictamen que el reforzamiento de la política estatal en materia de financiación de la vivienda ocurrida en los últimos años, evidenciada con la creación, en 2004, del Ministerio de Vivienda, supone un riesgo evidente de vaciamiento de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, a través el importante poder de gasto estatal instrumentado y concretado en transferencias de recursos presupuestarios estatales, de difícil rechazo por las Comunidades Autónomas, dado el sistema de financiación ordinaria existente. Pero la valoración política de este sistema de cooperación en materia de vivienda y su incidencia real en las competencias propias es una cuestión política que excede de las funciones encomendadas a este Consejo Consultivo.

### **Tercera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja, como hemos señalado en el cuerpo de este dictamen, puede, no obstante, como así han venido reconociéndolo las normas estatales, establecer una política de vivienda propia con cargo a sus propios recursos, que se regirá, obviamente, por las normativa propia, dado que las normas estatales sólo son aplicables a las actuaciones financiadas con recursos estatales, por más que sean gestionadas por la Comunidad Autónoma.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.