

En Logroño, 19 de septiembre de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

47/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Política Local y Territorial, en relación con el Anteproyecto de Decreto por el que se regula la vivienda de protección oficial en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Obras Públicas, Política Territorial y Local ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio, de 11 de marzo de 2013, de la Sra. Directora General de Urbanismo y Vivienda.
- De igual fecha, Memoria inicial, de la Jefa de Servicio de Vivienda de la citada Dirección General, asimismo rubricada por la Directora General, en la que se hace referencia a la necesidad y finalidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto; el estudio económico; la necesidad del trámite de audiencia; los demás trámites necesarios; estructura del Anteproyecto y la Tabla de vigencias.
- Primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, sin data, y segundo borrador, de 12 de marzo de 2013.
- Diligencia de la Secretaria General Técnica que declara formado el expediente, el 15 de marzo de 2013, así como Resolución de 20 de marzo de 2013 reduciendo el plazo de audiencia por 7 días por motivos de urgencia.
- Trámite de audiencia conferido a diversas entidades e instituciones: CPAR, ARCCO, INFORMACU-RIOJA, Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos técnicos e Ingenieros de

la Edificación; de Arquitectos; y de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de La Rioja; Asociación de Consumidores Independientes de La Rioja, AUVICAP-RIOJA, Federación Riojana de Municipios, UCR, Instituto de la Vivienda de La Rioja, Oficina Municipal de Vivienda así como Servicio de Desarrollo Urbano, Urbanismo y Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño.

- Formuladas alegaciones por el Ayuntamiento de Logroño (2 de abril de 2013), informe de la Jefa del Servicio de Vivienda relativo a las mismas, de 24 de abril de 2013.
- Tercer borrador del texto, de 24 de abril de 2013.
- Informe de 2 de mayo de 2013, del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación (Consejería de Administración Pública y Hacienda), que realiza diversas observaciones al texto proyectado y a sus Anexos.
- Informe de la Jefa del Servicio de Vivienda, de 8 de mayo de 2013, que, a la vista de las alegaciones y consideraciones presentadas al texto del proyecto, propone la modificación de ciertos aspectos del borrador.
- Cuarto borrador, de 8 de mayo de 2013.
- Diligencia, de 13 de mayo de 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, de remisión del expediente al Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma en la Consejería.
- Informe del Servicio Jurídico, de 25 de junio de 2013, que realiza unas “consideraciones generales sobre el proyecto” (competencia de la Comunidad Autónoma, contenido y alcance del anteproyecto, y cumplimiento de trámites) y unas “consideraciones sobre el texto del proyecto”, que se informa favorablemente, si bien se ponen de manifiesto diversos excesos de la norma reglamentaria en relación con el texto legal que le sirve de cobertura.
- Informe, de 1 de julio de 2013, de la Jefa del Servicio de Vivienda, que introduce diversas modificaciones en el borrador, dando lugar a un quinto, fechado el 1 de julio de 2013.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial de 9 de julio de 2013, con el siguiente contenido: competencia de la Comunidad Autónoma; estructura del Decreto; *iter* procedimental (antecedentes de la tramitación; procedimiento de elaboración; solicitud de dictamen al Consejo Consultivo).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 9 de julio de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 30 de julio de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 30 de julio de 2013, registrado de salida el día 1 de agosto de 2013, 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

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002.

El Anteproyecto de reglamento sometido a nuestra consideración se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante LVCAR), de modo que resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores, y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada en fecha 11 de marzo de 2013 por el Secretario General Técnico de la Consejería.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, dispone que *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. La expresada Resolución, junto con la Memoria de la misma fecha, cumple de manera adecuada con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.

Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria de fecha 18 de marzo de 2013, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Tanto dicho borrador como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta el trámite de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 15 de marzo de 2013.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, el trámite de audiencia corporativa se ha cumplido correctamente (sin perjuicio de la reducción a 7 de días del plazo para formular alegaciones) distinguiéndolo, además –como es procedente–, del de información pública, que se consideró innecesario en el expediente por la falta de concurrencia de los supuestos a que se refiere el art. 37 Ley 4/2005, según indica la Memoria justificativa de 9 de julio de 2013.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determine sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente, consta tanto el informe del SOCE como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 9 de julio de 2013, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se ha seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición —legal o reglamentaria— que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 8.1.16. del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99), con arreglo al cual corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de *“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

En ejercicio de tal competencia, se dictó la Ley autonómica 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuya Disposición Final Primera se contiene la oportuna habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario de dicha Ley, que es lo que hace la norma proyectada.

De este modo, como hemos indicado en casos similares, e incluso con relación al mismo texto legal, el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya fue ejercitada por la Ley, y la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma, incluso aunque eventualmente la Ley hubiera excedido de los límites de la competencia autonómica (D. 51/07).

Cuestión distinta, claro está, son los límites y condicionamientos a que esté sujeto tal título competencial. Límites que, centrándonos en los aspectos que conciernen al examen del texto reglamentario sometido a nuestro dictamen, surgen principalmente de las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado: i) en materia de legislación civil (art. 149.1 8ª CE) y ii) en materia de vivienda, al amparo del título contemplado por el art. 149.1 13ª CE y que le habilita para determinar las *“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.”*

2. Como ha recordado reiteradamente este Consejo Consultivo (véanse, por ejemplo, los Dictámenes D.9/97, D.9/01, D.57/03, D.61/03, D.11/04, D.28/04, D.8/05, D.51/07 y, muy especialmente, el D.79/07) con abundante cita de la doctrina del Tribunal Constitucional, ello no significa que, al ejercer tal competencia, no deba la Comunidad Autónoma respetar escrupulosamente la competencia exclusiva que, en materia de legislación civil, atribuye al Estado el artículo 149.1.8.ª de la Constitución. Como dice - por todas- la STC 173/1998, con cita de las 20/1988 y 178/1994, la fuerza normativa de la Constitución:

“(...) no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva una competencia asumida racione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia”.

La existencia de una competencia exclusiva sobre una determinada materia no permite a la Comunidad Autónoma regular las relaciones jurídicas entre particulares que, sometidas al Derecho privado, se suscitan en el ámbito de la realidad social que constituye el sustrato material de dicha competencia autonómica; sino, al amparo de sus competencias específicas, normar o establecer la posición jurídica de sus Administraciones públicas frente a los particulares afectados por el ejercicio de tales competencias propias. La regulación autonómica se despliega así en la relación jurídico-pública que se entabla entre ella y el administrado y sólo puede anudar a su cumplimiento

o incumplimiento consecuencias de índole estrictamente jurídico-administrativa, como, por ejemplo, la obtención, denegación o revocación de licencias habilitantes para el ejercicio de una actividad (v. gr, turismo, D.9/97), o el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en los casos en los que una norma legal tipifique el correspondiente cuadro de infracciones (v. gr, distancias entre plantaciones de árboles, D. 8/05).

En nuestro Dictamen D.61/03, sobre el proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, al enfrentarnos al problema de la posible incompetencia de la Comunidad Autónoma para dictar las normas, incluidas en dicha Ley, que inciden en las posiciones jurídicas de los particulares regidas por el Derecho privado dijimos que:

“los referidos preceptos de la Ley riojana 2/95, así como los correlativos del Reglamento que nos ocupa, que son trasunto o desarrollo de los mismos y, en definitiva de los correlativos de la Ley estatal de Montes de 1957 todavía vigente, se ciñen al ámbito competencial estatutario de La Rioja, sin que el hecho de que incidan, más o menos directamente, en las posiciones jurídicas ordinarias de Derecho Privado de los particulares les prive de legitimidad constitucional, siempre que, insistimos, se interpreten en el sentido de que tales preceptos están definiendo el estatuto jurídico de las entidades públicas correspondientes y se deje siempre a salvo las competencias de los órganos jurisdiccionales ordinarios para pronunciarse, en definitiva, sobre la existencia o no de los derechos privados implicados y, en su caso, la extensión de los mismos”.

Y, como señalamos en nuestro D.79/07 –relativo al que luego sería el Decreto 127/2007, de 31 de octubre, sobre derechos de tanteo y retracto de Viviendas de Protección Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja- tal es la idea que late en la jurisprudencia constitucional en cuanto al establecimiento por el legislador autonómico de nuevos derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración para cumplir ciertas finalidades públicas en ejercicio de sus competencias estatutarias, fenómeno cuya constitucionalidad avalaron las STC 170/89, 156/95 y 207/99.

A tenor de dicha doctrina constitucional, el Tribunal Constitucional admite la creación o el establecimiento por las Comunidades Autónomas, en ejercicio de competencias estatutarias específicas, de derechos de tanteo y retracto a favor de sus respectivas Administraciones, llamados a insertarse en el sistema de los derechos reales de adquisición preferente que contempla y regula el Derecho privado, pero no -precisamente por pertenecer a éste, y, salvo el Derecho foral o especial- que aquéllas acometan su regulación o disciplina jurídica, cuestión que queda reservada al legislador estatal ex art. 149.1 8º CE. Y ello es así –STC 207/07- porque:

Los derechos de tanteo y retracto pertenecen, en cuanto institución jurídica, al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, desde esta perspectiva, como derechos reales de adquisición preferente, su regulación es competencia exclusiva del Estado en cuanto integrantes de la legislación civil (art. 149.1.8ª CE) ... Ahora bien, como ha declarado este Tribunal (SSTC 170/1989 y 102/1995), ello no excluye que tales derechos de tanteo y retracto puedan constituirse en favor de las

Administraciones públicas para servir finalidades públicas con adecuado respaldo constitucional, siendo en tal caso regulados por la correspondiente legislación administrativa, e insertándose en las competencias de titularidad autonómica cuando las Comunidades Autónomas hayan asumido en sus Estatutos competencias normativas sobre la materia en que dichos derechos reales se incardinan.”

3. En relación con la segunda cuestión, como ya se expuso en el D.95/05 (FJ.2), al que nos remitimos:

“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^ª 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, racione 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. 149.1.13^ª CE), como ha sostenido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”...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. 149.1.13^ª CE) y sobre las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11^ª 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” (F.J.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 (...).”

(...) 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. (...)”

En nuestro D.95/05 pusimos de manifiesto que las normas estatales que sucesivamente han venido aprobando los Planes de vivienda del Estado han ceñido su objeto a “la regulación de medidas de financiación estatal” (RD 1185/1998 y, en parecidos términos, RRDD 1/2002 y 1721/2004), pero, naturalmente, dejan fuera de su ámbito de aplicación (el art. 1.5. b) RD 1185/1998, explícitamente) “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...”

El mismo alcance ha de predicarse de los vigentes RD 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (arts. 1.1 y 3.1), y RD 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (art. 5); en la medida en que sus prescripciones resultan de aplicación a efectos de que las actuaciones protegibles se acojan a los beneficios y medidas

financiados por el Estado a través de dichos Planes.

Así, por ejemplo, las normas contenidas en los Planes estatales relativas a aspectos tales como el establecimiento de precios máximos de venta y de adjudicación de las viviendas protegidas (por ejemplo art. 10 RD 2066/2008); el de precios máximos de renta de viviendas en régimen de arrendamiento (art. 24); duración del régimen de protección de las viviendas protegidas (art. 6); las normas sobre el destino y ocupación de viviendas, así como las prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer (art. 5); los precios máximos de la vivienda protegida en segundas y posteriores transmisiones (art. 34); y otras normas que regulan los requisitos subjetivos para ser beneficiario, los ingresos familiares; la determinación del precio básico nacional (entre otros, arts. 1, 4, 8).

Correlativamente, la CAR puede, en ejercicio de la competencia que tiene asumida en materia de vivienda al amparo del art. 8.1 16 EAR'99, establecer una regulación propia, que será de aplicación a las medidas de protección y fomento financiadas con cargo a sus propios recursos; si bien, naturalmente, en la medida en que las actuaciones protegidas no cumplan los requisitos contemplados por la normativa estatal, no podrán verse beneficiados por las medidas recogidas en ésta.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria proyectada.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

A juicio de este Consejo Consultivo, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración resulta, en líneas generales, ajustado a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en relación con los preceptos siguientes:

1. El artículo 3.2 contempla la extensión de la protección pública “a los locales de negocio situados en los inmuebles destinados a viviendas de protección oficial”, previsión que, además de extremadamente inconcreta (“podrá extenderse”), resulta ajena al marco habilitante conformado, además de por el art. 47 CE, por la LVCAR, que el reglamento proyectado vendrá a desarrollar.

Véase que el art. 1.1 del texto legal proclama como objeto de la regulación que establece el de “desarrollar... el derecho constitucional de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, y que el art. 3.1-1 define vivienda como “toda edificación... cuyo destino principal sea satisfacer la necesidad de residencia, sea habitual o no, de las personas físicas”. Coherentes con tales previsiones son, entre otros, los arts. 2, 3-1-2, 3.15 y 3.16 de la

Ley, los arts. 40 y ss del texto legal, referidos a las “*viviendas de protección pública*”, así como el art. 6.3 del propio proyecto de reglamento.

Desde esta óptica, los locales de negocio son inmuebles destinados a fines distintos a los de vivienda, y extraños al ámbito material de aplicación de la LVCAR. Por tal motivo, el precepto reglamentario, al incluirlos como bienes susceptibles de acogerse a las medidas protección oficial que la Ley contempla para las viviendas, vulneraría las previsiones de la norma legal, lo que conllevaría su nulidad (cfr, arts. 9.3 CE, 1.2 Cc y 62.2 LRPAC, por todos).

2. El **artículo 4.2**, que se refiere a los “*planes y programas de vivienda*”, que “*podrán aprobar otras tipologías de viviendas de protección oficial*”, encuentra amparo en el art. 40.2 LVCAR, si bien resultaría preferible que recogiera –bien explícitamente o bien por remisión a la norma legal- que tales planes y programas habrán de ser formulados por la Consejería competente en materia de vivienda y aprobados por el Consejo de Gobierno.

3. En el **artículo 5.1**, rubricado “*modalidades de uso de vivienda*”, resultaría oportuno mejorar la redacción. El *uso* que se da a un inmueble es el destino económico que se le asigna (por ejemplo, vivienda o uso distinto de vivienda). El precepto prevé realmente una única modalidad de uso: al de vivienda. Cuestión diferente son los negocios jurídicos (compraventa, arrendamiento o cualquier otro admitido en Derecho) de los que tal bien inmueble destinado a vivienda sea objeto, y en cuya virtud se atribuya a una persona el derecho a usarlo.

4. El **artículo 6.4**, tras disponer que las viviendas deberán ser ocupadas en el plazo de tres meses desde la firma de la escritura pública de transmisión o desde la suscripción del contrato de alquiler, prevé que dicho plazo pueda prorrogarse “*durante tres meses por causa suficientemente justificada a juicio de la Administración y previa solicitud de la misma antes del vencimiento del plazo.*” Tal posibilidad de prórroga no está, sin embargo, contemplada por el art. 44.4 LVCAR, que es taxativo cuando dispone, sin excepción alguna, que las viviendas deberán ocuparse en el plazo de tres meses contados desde la fecha de transmisión en escritura pública o a partir de la suscripción del contrato de arrendamiento.

El precepto sería, así, contrario a la norma legal y, por ello mismo, nulo.

5. El **artículo 7** dispone que la superficie útil máxima de las viviendas de protección oficial, a efectos de calificación, se fija en 120 m², previsión amparada en la habilitación legal contenida en el art. 44.1 LVCAR, que remite a “*la normativa que resulte aplicable*” la fijación en cada caso de esa superficie máxima.

En este punto, ha de señalarse, no obstante, que el Estado, en el ámbito de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13 CE, ha venido dictando disposiciones sobre superficie máxima de viviendas de protección pública. Por citar algunas de las más recientes, el art. 8º del RD 2066/2008, de 12 de diciembre, que regula el Plan estatal de vivienda y

rehabilitación 2009-2012, parte, naturalmente, de que la superficie útil máxima de las viviendas de protección pública será *“la establecida por las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla”* (art. 8.2), si bien, *“a efectos de la financiación establecida en este Plan, será de 90 metros cuadrados”*, superficie, por lo demás, establecida ya en el art. 1 del Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, de Política de VPO.

En parecidos términos, la DA 3ª del RD 233/2013, de 5 de abril, que regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, establece que: *“se entenderá por vivienda protegida, a los efectos de lo establecido en la normativa estatal, toda aquella que cuente con la calificación correspondiente de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, por cumplir los requisitos de uso, destino, calidad, precio máximo establecido (tanto para venta como para alquiler) y, en su caso, superficie y diseño, así como cualesquiera otros establecidos en la normativa correspondiente”*; añadiendo a continuación que: *“en todo caso, habrán de cumplir, como mínimo, con los requisitos siguientes: (...) disponer de una superficie útil máxima de 90 m², sin incluir, en su caso, una superficie útil máxima adicional de 8 m² para trasteros anejos y de otros 25 m² destinados a una plaza de garaje o a los anejos destinados a almacenamiento de útiles necesarios para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural.”*

En línea con lo señalado en el Fundamento Jurídico precedente, la disparidad entre las previsiones de la normativa estatal y las de la reglamentación autonómica proyectada no convierte a ésta en contraria al bloque de la constitucionalidad, toda vez que la competencia autonómica en materia de vivienda (art. 8.1.16 EAR 99) habilita a la CAR a fijar la superficie útil máxima que hayan de tener las viviendas para poder acogerse a las medidas de ayuda y protección financiadas con sus recursos. Cuestión diferente, claro está, es que el Estado, correlativamente, también puede determinar los requisitos a que hayan de someterse las viviendas para que puedan beneficiarse de las medidas de fomento previstas en los planes de vivienda por él aprobados y financiados.

En definitiva, es preciso advertir que una vivienda que exceda la superficie útil máxima prevista por la normativa estatal y se halle dentro de la contemplada por la autonómica, podrá acogerse a los beneficios previstos en el régimen autonómico de viviendas de protección oficial; pero no a los incluidos en los Planes estatales de vivienda.

6. El artículo 9, al referirse a los sujetos que intervienen en la promoción, adquisición y uso de la vivienda de protección oficial, presenta una redacción que puede inducir a confusión, pues su tenor podría interpretarse en el sentido de que, por ejemplo, una persona jurídica pública o privada podría ser usuario de una vivienda de protección oficial. Para evitar errores de interpretación, bastaría con la introducción de la expresión *“en cada caso”* o alguna cláusula de semejante tenor, así como con sustituir la conjunción *“y usuarios”* por la de *“o usuarios”*.

7. El **artículo 10** (“*denuncias por vicios constructivos en viviendas de protección oficial*”) desarrolla el art. 75.7 LVCAR que, a su vez tipifica como infracción muy grave la negligencia de promotores, constructores y facultativos que dé lugar a vicios o defectos graves que afecten a la edificación o a la habitabilidad de las viviendas.

Como es de ver, el precepto legal y el reglamentario (que también se remite a los plazos de prescripción de infracciones fijados por el art. 80 LVCAR) regulan estrictamente el ejercicio por la Administración autonómica de su potestad sancionadora en materia de vivienda, potestad que se despliega en una relación jurídica distinta de la que, de Derecho Privado, vincula entre sí a los particulares que intervienen en el proceso constructivo y que, a su vez, viene regulada primordialmente por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En particular, el Capítulo IV LOE (“Responsabilidades y Garantías”) se dicta por el Estado en ejercicio de los títulos contenidos en los apartados 6º, 8º y 30º del art. 149.1 CE (DF Primera LOE).

Así, para evitar la confusión a que podría inducir el inciso último del art. 10.1 del Anteproyecto podría aclararse que, quedan a salvo, en todo caso, los derechos de los particulares para ejercer las acciones previstas por la Legislación estatal en materia de Ordenación de la Edificación.

8. En el **artículo 10.3**, resultaría preferible modificar la expresión “*se podrá proceder a la apertura del correspondiente expediente sancionador*”. Cabalmente, el procedimiento sancionador deberá incoarse siempre que el Servicio de Vivienda constata hechos de los que se desprenda la posible existencia de un vicio constructivo grave, pues, en tal caso, podría haberse cometido una infracción de las tipificadas por el art. 75.7 LVCAR.

9. El **artículo 11** (“*acceso a las viviendas de protección oficial de las personas jurídicas*”) merece a este Consejo un juicio desfavorable, por cuanto sus previsiones deberían, cuando menos, ser concretadas. De una parte, si, como parece, el precepto se refiere al acceso de las personas jurídicas *a la propiedad* de viviendas de protección oficial, debiera aclararse así.

A continuación, el **apartado a)** contempla los casos en que dichas viviendas vayan a destinarse a alojamiento de personas físicas en cualquier régimen admitido en Derecho. En este punto, ha de observarse que, tanto la LVCAR como el reglamento ya prevén supuestos en los que ordinariamente una persona jurídica es propietaria de viviendas de protección oficial que destina a alojamiento de personas físicas. *V gr*, piénsese en el caso de un promotor de VPO que arrienda el bien a un tercero (art 49.1 LVCAR) o incluso en el de la persona jurídica cesionaria en los casos de cambio de titularidad del expediente de calificación provisional (art. 30 del texto reglamentario).

De este modo, si la *voluntas* del precepto es contemplar otros supuestos distintos a los anteriores, evidentes razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) harían necesario describirlos adecuadamente, así como concretar el régimen jurídico (singularmente, los requisitos económicos y jurídicos que hayan de satisfacer tales entidades) al que, dentro del marco legal, estén sometidos.

Idéntica exigencia de concreción, por lo demás, resulta ineludible en los casos señalados por el **apartado b)** (“*entidades sin ánimo de lucro*”) y en el **apartado c)** (“*otros supuestos especiales autorizados por la Dirección General con competencias en materia de vivienda*”), en relación con el cual, adicionalmente, habrían de determinarse a qué clases de personas jurídicas (v. gr. de carácter público o privado) podrían otorgarse tales autorizaciones y en virtud de qué criterios (objeto y fines sociales, implantación territorial o semejantes), teniendo siempre presente la finalidad habitacional que es propia de las VPO.

10. El artículo 13.1 determina que “*todas las transmisiones de propiedad o cesiones de uso inter vivos por cualquier título deberán formalizarse en contrato privado previo al otorgamiento de la escritura pública, en su caso...*”. El precepto debería indicar que tal exigencia formal se impone estrictamente a los efectos de la tramitación del procedimiento administrativo de concesión del visado (que tal es su finalidad, se infiere del art. 16 del texto reglamentario) pues, naturalmente, la formalización escrita no constituye una exigencia para la validez y eficacia civil –*inter privatos*– del contrato de que se trate; materia reservada a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8º CE y en la que, además, impera en nuestro Derecho contractual un principio general de libertad de forma (cfr. 1254, 1258 o 1278 Cc y 37 Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos).

La expresión “*contrato privado*” podría sustituirse por la de “*documento privado*”, que parece más correcta técnicamente, e igualmente la mención a las “*transmisiones de propiedad*” resulta también mejorable en la medida en que en los supuestos ordinarios a que el precepto parece referirse –contrato de compraventa– tal fenómeno translativo de la propiedad no acontece con la mera perfección del contrato, ni con su formalización en documento privado; sino posteriormente, cuando al *título* se le añade de un *modo* (sea la entrega de la cosa o el otorgamiento de la escritura pública, cfr. arts. 609, 1095 y 1.462), dado el carácter meramente obligacional de la compraventa (cfr. arts. 1445 y 1450 Cc y STS, Sala 1ª, de 8-5-1982, por todas).

11. El artículo 15.2 del Anteproyecto exceptúa de la obligación de obtener visado el supuesto que describe como “*integraciones de dominio*”, figura que la norma debería precisar adecuadamente en qué consista o qué negocios jurídicos englobe, teniendo en cuenta, a efectos de su cobertura legal, que el art. 55.1 LVCAR somete a la obtención de la previa autorización administrativa “*las transmisiones de propiedad o derechos reales de viviendas...*” (art. 55.1 LVCAR).

12. El **artículo 18**, con independencia del juicio que pueda merecer el art. 58 LVCAR y de las dudas que suscita su acomodo al art. 149.1 8ª CE, lo cierto es que se encuentra amparado en dicha norma legal, en cuanto desarrolla –en términos compatibles con ella - las obligaciones de los Notarios y los Registradores de la Propiedad en la autorización e inscripción de las escrituras públicas de transmisión de viviendas de protección oficial.

Ciertamente, si el art. 58.1 LVCAR dispone que los Notarios y los Registradores exigirán que se acredite la obtención del visado y el visado (autorización administrativa) no se obtendrá sino cuando la transmisión de la vivienda se sujete a las condiciones establecidas por la normativa administrativa en materia de viviendas de protección oficial, de la Ley autonómica se infiere que los Notarios y los Registradores no autorizarán escrituras ni inscribirán transmisiones que contravengan dicho bloque normativo; que es lo que viene a concretar el art. 18 (pfs. 2 y 3) del Anteproyecto de Decreto. Desde esta óptica, el precepto reglamentario no contraviene el legal ni vulnera el principio de jerarquía normativa.

En torno una cuestión vinculada a la que ahora nos ocupa, este Consejo (D. 51/2007) ya emitió un parecer desfavorable en relación con el art. 51.2 LVCAR, que sanciona con nulidad de pleno derecho las ventas de viviendas de protección oficial a personas no inscritas en el Registro de solicitantes. Pues bien, reiteramos aquí que, en el análisis de la sujeción al bloque de constitucionalidad de los reglamentos de desarrollo de leyes autonómicas ya dictadas, el examen competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que la Ley le marque, resultará amparada por la misma, incluso aunque eventualmente pudiera considerarse que la Ley hubiera excedido de los límites de la competencia autonómica, debiendo recordarse que las normas con rango de Ley, en tanto no sean declaradas inconstitucionales, y por tanto nulas, por el Tribunal Constitucional, se mantienen vigentes (STC 23/1988, F.J.1 y STC 173/2002, F.J.10).

13. El **artículo 19.2** prevé que *“la normativa de desarrollo del presente decreto, así como los planes y programas de vivienda”* puedan establecer *“otras prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer para las tipologías de viviendas de protección oficial reguladas en los mismos, dentro del marco previsto en la Ley”*, refiriéndose a la LVCAR, citada en el art. 19.1.

La norma proyectada carece, en rigor, de contenido normativo sustantivo, pues no regula –no podría hacerlo- ninguna prohibición de disponer distinta de las ya contempladas en la LVCAR. Sin embargo, en la medida en que señala que otras normas infralegales puedan *“establecer otras prohibiciones y limitaciones a la facultad de disponer”*, deberá ser suprimida por cuanto, sin necesidad de mayores abundamientos,

tales prohibiciones y limitaciones integran el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33.1 CE), lo que comporta que sólo por Ley podrá regularse su ejercicio (art. 53.1 CE y STC 37/1987) y que una eventual norma reglamentaria que estableciera *ex novo* prohibiciones y límites a la facultad de disponer sería nula por inconstitucional (cfr. arts. 9.3 CE, 1,2 Cc o 62.2 LRJPAC, por todos). A tal efecto, la expresión “*dentro del marco previsto en la Ley*” nada añade al precepto puesto que las únicas limitaciones que la LVCAR contempla son la exigencia de visado y los derechos de tanteo y retracto (arts. 55 a 5 LVCAR), que ya enuncia el art. 19.1 del Anteproyecto.

Singularmente, en materia de derechos de adquisición preferente, a la cuestión del *rango* de la norma que haya de regular tales limitaciones; se encuentra el de la *competencia constitucional* para disciplinarlas, que, como se expuso en el Fundamento Jurídico Tercero B) de este dictamen, corresponde, en las Comunidades Autónomas carentes de competencias en materia de Derecho Civil, al Estado *ex art. 149.1 8º CE*. Ello, claro está, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan, por medio de norma con rango de Ley, seleccionar supuestos en los que, en materias propias de su competencia, tales derechos de adquisición preferente resulten de aplicación en favor de las Administraciones públicas por motivos de interés público vinculados al ejercicio de sus competencias (STC 207/1999, antes citada).

14. Los artículos 20.1 y 23 deben reputarse contrarios al art. 47.3-2 LVCAR. La norma legal determina: i) que el plazo de duración del régimen de protección “*se fijará reglamentariamente*”; y ii) que la descalificación podrá solicitarse por el interesado, “*una vez transcurridos 25 años desde el otorgamiento de la calificación definitiva*” con lo que ese plazo de 25 años – que necesariamente ha de ser menor al total de la duración del régimen- opera como un límite mínimo que se impone al titular de la potestad reglamentaria, ya que de otro modo la segunda previsión legal quedaría sin efecto.

Pues bien, tal efecto es el que produciría el art. 20.1 del Anteproyecto, a cuyo tenor “*el plazo de duración del régimen de protección oficial es de 20 años desde la fecha de la calificación definitiva*”. Como es de ver, ese término no puede cohonestarse con el plazo de 25 años que resulta del art. 47.3-2 LVCAR, sin que –por evidentes motivos de jerarquía normativa- que sea admisible soslayar esa incompatibilidad lógica mediante la modificación del plazo para solicitar la descalificación voluntaria que el art. 23 del reglamento proyectado pretende operar “*a la baja*” (15 años) respecto de la previsión legal.

Los señalados preceptos reglamentarios, en tanto contrarios al art. 47.3-2 LVCAR, serían nulos.

15. El artículo 30 del Anteproyecto regula los cambios de titularidad del expediente de calificación provisional. En relación con este precepto, se considera oportuno incluir (por razones de ubicación sistemática, se sugiere que en el art. 30.1

a) la previsión expresa de que el cesionario haya de cumplir los mismos requisitos subjetivos que fueran exigibles al cedente, en coherencia, por lo demás, con el art. 30.1 b) de la norma proyectada, según el cual el cesionario se subroga en la posición jurídica del cedente.

16. La **Disposición Adicional 3ª** del Anteproyecto prevé una serie de casos excepcionales de “*no devolución de ayudas autonómicas*” en los supuestos en los que la vivienda protegida sea objeto de dación en pago al acreedor o de transmisión mediante procedimientos de ejecución hipotecaria, así como en los de modificación de los préstamos regulados en los Planes estatales de vivienda.

Tal como resulta del art. 48.3 LVCAR, el reintegro de las “*ayudas, subvenciones y subsidiaciones*” y “*del importe que proceda de las exenciones y bonificaciones tributarias*” que hubiera disfrutado el adquirente de la vivienda, procederá “*necesariamente*” en los casos de descalificación de viviendas protegidas.

De tal modo, si la concurrencia de los supuestos de los que parte la DA 3ª no producen descalificación de la vivienda (v gr, caso del art. 48.4 LVCAR), el precepto es superfluo; y, si dan lugar a ella, resulta contrario a la norma legal, cuyo art. 48.3 no establece excepción alguna a la exigencia del reintegro de las ayudas, previo y necesario para obtener la descalificación.

Las previsiones contenidas en el Anteproyecto pueden ser, sin duda, razonables, pero no encuentran encaje en el marco legal que el reglamento viene a desarrollar y con el que ha de ser respetuoso, por lo que su incorporación al Ordenamiento Jurídico exigiría la modificación de la LVCAR.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones realizadas en relación con diversos preceptos y con excepción de los **arts. 3.2, 6.4, 11, 19.2, 20.1, 23 y DA Tercera** del Anteproyecto, que se juzgan contrarios al principio de jerarquía normativa.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero