



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 477/2022
Expediente 387/2022

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 13 de julio de 2022, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 24 de mayo de 2022, con R.E. de 26 de mayo, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, acerca de la posibilidad de establecer ayudas directas para el alquiler de la vivienda en el marco de la Ley 2/2017, de Función Social de la Vivienda.

I ANTECEDENTES

Único.- En fecha 26 de mayo de 2022 tuvo entrada en este Consell petición de dictamen cursada por la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, acerca de la posibilidad de establecer ayudas directas para el alquiler de la vivienda en el marco de la Ley 2/2017, de Función Social de la Vivienda.

Se incorpora al expediente el escrito de la autoridad consultante de 24 de mayo de 2002, en el que se explica la actuación seguida por la Administración autonómica en materia de ayudas a la vivienda.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

La presente petición de dictamen tiene carácter facultativo, conforme al artículo 9 de la Ley de Creación de esta Institución.

Segunda.- Cuestión sometida a dictamen.

Con arreglo al escrito, de 24 de mayo de 2022, de la autoridad consultante, el Síndic de Greuges acordó, en fecha 2 de noviembre de 2021, abrir una queja nº 15-2021, en la que expone la problemática existente en materia de concesión de ayudas a la vivienda, ante la insuficiencia de vivienda para dar satisfacción al derecho de los ciudadanos a un alojamiento, en el marco del ley 2/2017, de Función Social de la Vivienda. El Síndic refiere, en síntesis, que *“viene reclamando constantemente en las recomendaciones emitidas en la materia, el recurso al reconocimiento y pago de ayudas al alquiler, en un contexto de falta de viviendas públicas que adjudicar, se presenta como un mecanismo especialmente idóneo, que se encuentra previsto de manera específica por la LFSV (arts. 2.3 y 22 LFSV).*

Especial importancia presentan, en este sentido, la previsión, dotación y ejecución de programas de ayudas que se encuentren al margen de las convocatorias ordinarias de ayudas al alquiler de vivienda, a las que se refiere el informe de la administración, y que permitan (como por ejemplo hace el artículo 22 en su apartado 2 b) atender de manera directa situaciones en las que no resulta posible asignar una vivienda pública por insuficiencia del parque público y, en especial, situaciones de urgencia como pueden ser los casos que

afectan al colectivo de personas vulnerables o en situación de riesgo de exclusión social...”.

En fecha 16 de diciembre de 2021, la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática manifestó al Síndic las medidas adoptadas en relación con la efectividad del derecho a una vivienda digna, en los términos de los artículos 2 y 22 de la Ley 2/2017, LFSV, consistentes en:

a) La ampliación del parque público de vivienda: Segundo concurso para la adquisición de viviendas para la ampliación del parque públicos; Plan ADHA; Plan 2400; Programa de fomento al alquiler; adquisición directa ante casos de emergencia habitacional, y el ejercicio de los derechos de adquisición preferente de tanteo y retracto de viviendas sujetas a algún régimen de protección o localizadas en áreas de necesidad de vivienda incluidas en el catálogo aprobado por esta Conselleria.

Asimismo, se han adoptado iniciativas para promover a la participación de los propietarios privados de viviendas para su puesta en el mercado con alquiler asequible a través de las ayudas concedidas derivadas del Programa de fomento del alquiler.

b) Por otro lado, la concesión de ayudas al alquiler cuyo pago es entendido por el art 2.3. LFSV como instrumento de satisfacción del derecho a la vivienda a que está obligada la administración en tanto el parque público de vivienda resulte insuficiente para satisfacer la demanda de vivienda social. Las ayudas para el pago del alquiler que, hasta el momento, ha convocado la conselleria han sido las siguientes:

- Ayudas ordinarias al alquiler con carácter general.
- Ayudas al alquiler para jóvenes.
- Ayudas al alquiler para casos de vulnerabilidad económica sobrevenida (COVID19)
- Ayudas directas a colectivos vulnerables a través de entidades locales.

Finalmente, se ha considerado de especial transcendencia favorecer el acceso o la permanencia de los jóvenes a la España vaciada, mediante la concesión de ayudas para la adquisición de vivienda habitual en municipios o núcleos de población de menos de 5.000 habitantes cuya convocatoria se encuentra pronta a resolver.

Junto a este elenco de medidas adoptadas y consolidadas existen otras medidas previstas que a partir de 2022 se formalizarán, como las medidas de fomento recogidas para la movilización de las viviendas vacías en la LFSV y desarrolladas en el Decreto 130/2021, los convenios con fondos de inversión para obtener viviendas para alquiler social o asequible, convenios para que personas titulares de viviendas las pongan a disposición de las administraciones para alquileres públicos o las líneas de fomento a la

promoción de vivienda protegida o el relanzamiento de la promoción pública. Todo ello en aras a cumplir con los mandatos y deberes establecidos en la LFSV

Pese a las medidas adoptadas por la Administración autonómica, el Sindic de Greuges insiste en la necesidad de articular, como se ha dicho, el recurso al reconocimiento y pago de ayudas al alquiler, ante la falta de viviendas públicas que adjudicar, como un mecanismo previsto de manera específica por la LFSV (arts. 2.3 y 22 LFSV), teniendo en cuenta la contundencia con que la LFSV reconoce el derecho a una vivienda a quienes se encuentren en el ámbito de aplicación del artículo 2.2 de la citada Ley.

Esta situación ha determinado que la autoridad consultante plantee a este Consell las siguientes cuestiones

“PRIMERA. *¿Podría, esta Conselleria, aplicar el régimen de concesión directa de una subvención, en vez del de concurrencia competitiva con carácter general en la concesión de subvenciones, o del uso de un alojamiento, a aquellas personas que se encuentren en los supuestos del artículo 2 de la ley 2/2017 de la Función Social de la vivienda y a los que se encuentren inscritos como demandantes de vivienda en el Registro Autonómico?*

SEGUNDA. *En el caso de que la respuesta a la posibilidad de las ayudas directas fuera positiva ¿qué iniciativa sería la más adecuada a juicio del CJC para desarrollarlas?*

TERCERA. *Teniendo en cuenta que el artículo 22 de la Ley 2/2017, establece al regular las ayudas al alquiler dos tipos de prestaciones, a saber: a) Ayudas para el pago del alquiler acogidas a convocatorias públicas periódicas que se establezcan mediante concurrencia y en las condiciones que se determinen. Pueden ser de prórroga automática, si se mantienen las mismas condiciones establecidas para su adjudicación. b) Prestaciones de urgencia para hacer frente al pago de alquiler o de cuotas hipotecarias en situaciones especiales de emergencia y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, pudiéndose otorgar sin concurrencia y con los informes previos favorables de los servicios sociales municipales.*

Se consulta:

a) ¿Se podría acudir al establecimiento de prestaciones directas?

b) ¿Cómo podría interpretarse este apartado b), el aspecto hacer frente al pago del alquiler?

c) ¿Sólo existiendo un contrato previo o cabría la posibilidad de otorgar prestación directa precisamente para concertar un contrato ante una pérdida de vivienda o ante la inexistencia de la misma?

d) Estas prestaciones directas: ¿requerirían para su establecimiento y desarrollo la aprobación de una ley o podría ser desarrollo reglamentario del citado art. 22 Ley 2/2017?”.

La respuesta a estas cuestiones –que se realiza en las consideraciones siguientes- exige analizar, con carácter previo, por un lado, el derecho a la vivienda como principio rector de la política económica versus “derecho subjetivo”, y, por otro, el derecho a la vivienda que regula la Ley valenciana 2/2017, de la Función Social de la Vivienda (LFSV).

Además, procede advertir que este Consell se abstiene de efectuar cualquier valoración acerca de las observaciones y recomendaciones realizadas por el Síndic de Greuges a la Administración autonómica en su escrito de queja 15-2021, así como respecto de la contestación efectuada por la autoridad consultante al Síndic que se recogen en el escrito de 16 de diciembre de 2021, al no ser competencia ni función de esta Institución entrar en tales aspectos, centrándose este Órgano consultivo, únicamente, en el presente Dictamen, en las cuestiones jurídicas planteadas y que versan, en síntesis, en la posibilidad de conceder ayudas directas a la vivienda en el marco de la Ley 2/2017, de la Función Social de la Vivienda.

Tercera.- El derecho a la vivienda como principio rector de la política económica y social versus “derecho subjetivo”.

Por cuanto se refiere a este primer aspecto, el reconocimiento internacional del derecho a la vivienda se encuentra en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se señala que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure... la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”*. Asimismo, el derecho a la vivienda se recoge en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966, en el que se dispone que *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados...”*.

En el marco de la Unión Europea, el artículo 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales, de 7 de diciembre de 2000 señala que *“Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”*.

Este derecho está igualmente recogido en la Constitución Española (CE) cuyo artículo 47 dispone que *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*. La Constitución no dota al derecho a disfrutar de una vivienda de la consideración de derecho subjetivo,

al encontrarse recogido en el Capítulo III del Título I, rubricado “*De los principios rectores de la política social y económica*”.

Configurado el derecho a la vivienda como principio rector, el artículo 53.3 CE establece que “*El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*”, lo que supone un mandato a tener en cuenta en la actuación de los poderes públicos. Además, con arreglo a la doctrina constitucional mayoritaria, los principios rectores mencionados no otorgan a los ciudadanos derechos subjetivos, lo que explica que el artículo 53.3 CE señale que estos principios “*Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*”.

En esta línea, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 32/2019, afirmó que “*el art. 47 CE no garantiza un derecho fundamental, sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos...*”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 18 de enero de 2001, mantuvo que “*Es importante recordar que el artículo 8 (del CEDH) no reconoce como tal el derecho a disponer de un domicilio, ni tampoco la jurisprudencia del Tribunal. Es evidente que es deseable que todo ser humano tenga un lugar donde pueda vivir con dignidad y que pueda designar como su domicilio, pero lamentablemente hay muchas personas sin hogar en los Estados contratantes. La cuestión de si el Estado proporciona fondos para asegurar que todos tengan un techo sobre sus cabezas es un asunto público político y no judicial*”. Esta misma posición se sigue en el Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de julio de 2015, en el que mantuvo que el precitado artículo 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no garantiza el derecho a la vivienda de cada ciudadano, sino únicamente el “*derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda, en el marco de las políticas sociales basadas en el art. 153 del TFUE*”.

De esta forma, el régimen jurídico de los principios rectores respecto de los derechos subjetivos es distinto. Así, mientras los derechos subjetivos disponen de un contenido exigible, susceptible de protección jurisdiccional, los principios rectores suponen un mandato constitucional, pero sólo pueden invocarse ante los tribunales conforme a la ley que los regule y desarrolle.

En el marco autonómico, los distintos estatutos de autonomía han regulado el derecho a la vivienda en términos semejantes al texto constitucional. Así, el artículo 16 del Estatuto de la Comunitat Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, dispone que “*La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos*”.

Añade el citado precepto que “por ley” se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente, en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas. Se remite, por tanto, a una ley para que regule el modo en que se hará efectivo el derecho al acceso a una vivienda.

Por cuanto afecta a la normativa estatal, el artículo 5, apartado a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, prevé, entre los derechos de los ciudadanos, el derecho a *“Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”*. Se trata de una norma en la que, en definitiva, no se concreta el contenido del “derecho” a disfrutar de una vivienda, ni el modo de garantizar su efectividad, más allá de lo que dispone.

A nivel legislativo, las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias han aprobado sus respectivas leyes de vivienda con alcance distinto. Así, y entre otras, el artículo 2 de la Ley 18/2007, reguladora del derecho a la vivienda en Cataluña, establece, entre sus fines, *“Hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y el Estatuto, y el resto de derechos constitucionales conexos”*, sin más concreciones.

El artículo 2 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada, y dispone como titulares del derecho a las personas con vecindad administrativa en Andalucía, en las condiciones que establece el artículo 5. Por su parte, el artículo 24 establece la posibilidad de *“exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”*. En particular, *“quienes acrediten interés legítimo, transcurrido el plazo establecido en la disposición final segunda de esta Ley, podrán reclamar ante la correspondiente Administración municipal el cumplimiento del deber de aprobar el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y promover activamente la ejecución de la programación prevista en el mismo, en caso de que este haya sido aprobado”*.

En Galicia, la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda, reconoce, en su artículo 3, a las personas físicas residentes legalmente en la Comunidad Autónoma de Galicia, *“el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, entendiéndose por tal la que cumpla los requisitos técnicos y tenga la calidad necesaria para satisfacer las necesidades residenciales de las personas titulares y usuarias, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de*

autonomía para Galicia y en la Constitución española”, sin concretar el contenido del derecho a la vivienda y cómo hacerlo efectivo.

La Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda de la Región de Murcia, define en su artículo 2 el derecho a la vivienda como *“el derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda donde poder vivir dignamente y desarrollar su vida privada y familiar en condiciones de paz y seguridad”*. E incluye en el artículo 4, entre sus principios, *“promover e impulsar las acciones necesarias para que todos los ciudadanos de la Región de Murcia tengan acceso a una vivienda digna y adecuada, especialmente a los que tengan mayor dificultad económica para acceder al mercado inmobiliario y a grupos de población de características sociales o circunstancias específicas que los hagan más vulnerables”*.

Por su parte, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, dispone, en su artículo 7.1, que *“Todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible...”*. Y, en su artículo 9, intitulado *“Modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derecho subjetivo”*, señala que *“La satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada podrá ser realizada por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello mediante la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso”*. Añade que *“En defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas”*.

Se trata de un derecho –calificado expresamente de subjetivo– que, en los términos que regula la norma, puede ser exigido en la forma dispuesta en su artículo 6.2 en cuya virtud *“Las personas que, con arreglo al artículo 9 de la presente norma legal y a las disposiciones que se dicten en su desarrollo, tengan derecho a acceder a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento protegido podrán reclamar su cumplimiento ante el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, y las resoluciones de esta administración serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa”*. Dicha Ley fue objeto de recurso de inconstitucional resuelto por la STC 97/2018, de 19 de septiembre.

Por cuanto afecta a la Comunitat Valenciana, el derecho a la vivienda se regula en la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de Función Social de la Vivienda, en los términos que se recogen en la consideración siguiente.

Cuarta.- El derecho a la vivienda que regula la Ley 2/2017, de la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana.

En el ejercicio de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda, ex artículo 49.1.9 del Estatuto, les Corts aprobaron la Ley 2/2017, de 3 de febrero, que, en la línea con las restantes leyes autonómicas, recoge, en su artículo 2, el derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada. En dicho artículo se señala que *“Las personas con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana, que acrediten un mínimo de residencia de un año, tienen el derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada. El Consell, las entidades locales y demás instituciones públicas con competencias en materia de vivienda garantizarán la satisfacción de este derecho, utilizando al efecto todos los instrumentos jurídicos que la presente ley pone a disposición de las mismas y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley”*. La exposición de motivos de la citada Ley refiere en el apartado II, que *“(...) la ley establece en su título I un verdadero derecho subjetivo a disponer de una vivienda, así como los mecanismos para hacerlo exigible ante la administración valenciana, que se convierte así en una de las más avanzadas de España en cumplimiento y desarrollo del precepto constitucional...”*.

En relación con los sujetos titulares de dicho derecho, el artículo 2.2 de la LFSV dispone que *“Las administraciones públicas garantizarán la efectiva satisfacción del derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada a aquellas unidades de convivencia que, por sus ingresos u otras circunstancias, no pueden acceder a ella en condiciones de mercado. Se entenderá que se encuentran en esta situación las unidades de convivencia que cumplan los siguientes requisitos:*

1.º No poseer ningún miembro de la unidad de convivencia la titularidad u otro derecho real que les permita poder disponer del pleno uso de una vivienda estable y habitable.

2.º Estar inscritos en el registro de demandantes de vivienda.

3.º Que la unidad de convivencia no tenga, en el primer ejercicio de aplicación de la ley, recursos superiores en referencia al IPREM según lo establecido en el siguiente cuadro:

- 3 o más miembros: 2 IPREM

- 2 miembros: 1,5 IPREM

- 1 miembro: 1 IPREM (...)”.

La efectividad del derecho a una vivienda genera, con arreglo al apartado 3 del mismo artículo 2, *“la obligación jurídica de la administración autonómica valenciana y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre si ello fuera necesario que cumpla con todas las condiciones para*

garantizar su libre desarrollo de la personalidad, su derecho a la intimidad y el resto de derechos vinculados a la vivienda”.

Añade el artículo 6, apartado 2, que “Las personas con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana que se encuentren en alguna de las situaciones referidas en el artículo 2 de esta ley y sean titulares del derecho exigible a un alojamiento asequible, digno y adecuado podrán ejercerlo ante la conselleria competente en materia de vivienda, que en un plazo máximo de seis meses resolverá su solicitud proporcionando alguna de las soluciones habitacionales previstas en esta ley”. Señala, además, el citado precepto que “Si transcurrido el plazo de seis meses previsto en el apartado anterior o en su caso el plazo de ampliación excepcional que motivadamente se establezca, de acuerdo con la legislación sobre el procedimiento administrativo común, no se hubiera dictado resolución, se entenderá otorgado el uso de un alojamiento por silencio administrativo. La conselleria responsable en materia de vivienda deberá, en tal caso, indicar de manera inmediata y con la mayor diligencia posibles un alojamiento concreto, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano”.

Ahora bien, a fin de materializar y hacer efectivo el derecho a la vivienda, el legislador aclara, en el artículo 2.3 de la Ley 2/2017, que *“A los efectos jurídicos previstos por esta norma, se entenderá que existe tal puesta a disposición cuando se proceda al pago de las ayudas al alquiler reguladas en esta ley de conformidad con la solicitud que a estos efectos realicen los interesados y en atención al cumplimiento de los requisitos exigidos en las correspondientes convocatorias”.*

De esta forma, una interpretación conjunta y sistemática del artículo 2, apartados 2 y 3, y del artículo 6 de la citada Ley, permite interpretar que el legislador, tras reconocer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada para el colectivo de sujetos delimitados en el artículo 2.2, prevé, para su materialización efectiva, en los supuestos de otorgamiento por silencio, las vías siguientes:

a) En primer lugar, y de forma preferente, la puesta a disposición del ciudadano de una vivienda en régimen de alojamiento.

b) Subsidiariamente, para el supuesto de que no exista parque de vivienda suficiente, la LFSV remite al régimen de *“ayudas al alquiler reguladas en esta Ley”.*

El régimen de ayudas reguladas en la Ley está previsto en el artículo 22, en el que se establecen dos tipos de prestaciones:

“a) Ayudas para el pago del alquiler acogidas a convocatorias públicas periódicas que se establezcan mediante concurrencia y en las condiciones que se determinen. Pueden ser de prórroga automática, si se mantienen las mismas condiciones establecidas para su adjudicación.

b) Prestaciones de urgencia para hacer frente al pago de alquiler o de cuotas hipotecarias en situaciones especiales de emergencia y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, pudiéndose otorgar sin concurrencia y con los informes previos favorables de los servicios sociales municipales”.

De esta forma, el legislador prevé en el apartado a) del artículo 22, el sistema de “concurrencia” para la concesión de ayudas al alquiler, a excepción de los sujetos afectados por el apartado b) del citado artículo (situaciones especiales de emergencia) a los que se les reconoce el derecho a una “ayuda directa”, sin concurrencia, dada la especial situación a proteger.

El anterior régimen resulta coherente con lo establecido en la exposición de motivos de la Ley 2/2017, en su apartado noveno, que señala que *“(…) debido a las evidentes restricciones presupuestarias que enmarcan toda política, y particularmente las que suponen un gran esfuerzo en cuanto al gasto público que movilizan, este derecho debe garantizarse de manera progresiva a medida que se incrementen los recursos económicos para la aplicación de la ley, priorizando a las personas que, por sus ingresos u otras circunstancias, no pueden acceder a la vivienda en las condiciones que el mercado establece. Adicionalmente, la norma establece también medidas para atender de forma particular a aquellas personas con diversidad funcional, imponiendo a la Generalitat la adecuación de su parque de vivienda para atenderlas de forma particular. Las medidas por medio de las cuales la Generalitat hará efectivo este derecho, según establece la norma, van desde la puesta a disposición de una vivienda a la concesión de ayudas al alquiler que lo puedan hacer efectivo...”.* Y en esta línea, el artículo 3.2 de la Ley impone a los poderes públicos con competencias en materia de vivienda el deber de adoptar *“dentro de los límites de los recursos de que se disponga en las partidas presupuestarias destinadas a políticas de vivienda”*, todas las medidas precisas para lograr progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad del derecho a la vivienda para garantizar la efectiva prestación de este servicio, ya sea directamente o en colaboración con la iniciativa privada.

En definitiva, la Ley 2/2017, de FSV, reconoce a los sujetos delimitados en el artículo 2.2 el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos y con el alcance que la propia norma delimita.

Expuesta la regulación normativa anterior, procede dar respuesta a las preguntas formuladas por la autoridad consultante en su escrito de 24 de mayo de 2021.

Quinta.- La primera pregunta planteada a este Consell es la siguiente: *¿Podría, esta Conselleria, aplicar el régimen de concesión directa de una subvención, en vez del de concurrencia competitiva con carácter general en la concesión de subvenciones, o del uso de un alojamiento, a aquellas personas que se encuentren en los supuestos del artículo 2 de la ley 2/2017 de la Función Social de la vivienda y a los que se encuentren inscritos como demandantes de vivienda en el Registro Autonómico?*

En relación con esta primera cuestión, como se ha expuesto en la consideración anterior, la Ley 2/2017 reconoce a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2.2, y que, por sus ingresos u otras circunstancias, no puedan, por tanto, acceder a una vivienda en condiciones de mercado, el derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada, que se materializa, en primer lugar, en la puesta a disposición del alojamiento de una vivienda y, subsidiariamente, para el supuesto de que dicha disposición no sea posible, en el acceso a ayudas, mediante convocatoria pública y concurrencia, conforme al artículo 22, a) de la LFSV, salvo que se trate de titulares del derecho a la vivienda susceptibles de encuadrarse en el apartado b) del mismo artículo 22, respecto de los cuales se prevé la concesión de ayudas directas.

A este respecto, el artículo 163 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, Sector Público y Subvenciones (LHSPS) dispone que *“El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Excepcionalmente, en los supuestos previstos en la legislación básica del Estado, se podrán conceder de forma directa, debiendo observarse la regulación contenida en dicha legislación, así como en la presente norma”*.

Respecto a las subvenciones directas estas se encuentran reguladas en el artículo 22 de la Ley 38/2003, LGS y en el artículo 168 de la Ley 1/2015, LHSPS, que establecen los casos siguientes:

a) Aquellas que estén previstas nominativamente, en nuestro caso, en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal.

c) Aquellas otras en las que se acredita la dificultad de convocatoria pública o existan razones excepcionales de interés público, social, económico o humanitario que la desaconsejen. Son aprobadas como Decreto del Consell de la Generalitat (art. 160.1, a Ley 1/2015).

Las ayudas directas, por tanto, a que se refiere el artículo 22, b) de la LFSV, encajan en el supuesto previsto en el apartado b) anterior, es decir, ayudas cuyo otorgamiento viene impuesto a la Administración autonómica por una norma de rango legal (art. 168 de la Ley 1/2015, LHSPS).

En relación con aquellas personas que se encuentren en los supuestos del artículo 2.2 de la Ley 2/2017 de la LFSV –cuando no puedan encuadrarse en el apartado b del art. 22 de la LFSV (situaciones de emergencia)- se les remite, por tanto, a convocatorias públicas y en concurrencia (artículos 164 a 167 de la Ley 1/2015, LHSPS).

De esta forma, la Ley 2/2017 solo prevé expresamente la concesión de subvenciones directas en el supuesto del apartado b) del artículo 22 de la citada Ley (situaciones de especial emergencia), dado que las excluye del régimen de “concurrencia”, sin necesidad de comparar con otras solicitudes, siendo suficiente comprobar la situación de emergencia. Sin embargo, se remite a la concesión de ayudas mediante “concurrencia”, a los restantes titulares del derecho a la vivienda del artículo 2.2 de la LFSV, lo que excluye para estos últimos, la concesión directa de una subvención, ante la falta de viviendas disponibles.

Ahora bien, no puede perderse de vista lo establecido en el artículo 6.3 de la LFSV que dispone que *“Si transcurrido el plazo de seis meses previsto en el apartado anterior o en su caso el plazo de ampliación excepcional que motivadamente se establezca, de acuerdo con la legislación sobre el procedimiento administrativo común, no se hubiera dictado resolución, se entenderá otorgado el uso de un alojamiento por silencio administrativo”*. Este precepto ha de interpretarse, en el conjunto de la norma, como un derecho condicionado, pues su materialización va a depender, por un lado, de que existan viviendas disponibles, y, por otro, en caso de insuficiencia de viviendas, de las convocatorias públicas de subvenciones al alquiler, sujetas a concurrencia y a limitaciones presupuestarias.

No obstante, dado los términos en que se expresa el citado artículo 6.3, la materialización real del derecho al alojamiento de una vivienda, reconocido por silencio o de forma expresa no se cumple, a juicio de este Consell, como vía subsidiaria, con la convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, en distintos sectores o para distintos colectivos (ayudas ordinarias al alquiler con carácter general, ayudas al alquiler para jóvenes, etc.). La necesidad de hacer efectiva, por mandato legal, la puesta a disposición de un alojamiento solo se estima satisfecha –como mecanismo alternativo- mediante la convocatoria de subvenciones dirigidas a todo el colectivo incluido en el artículo 2.2 de la LFSV, con la frecuencia que resulte necesaria, para dar cumplimiento real al derecho reconocido.

Además, el artículo 165.2, letra f) de la Ley 1/2015, LHSPS, señala que *“En aquellos supuestos excepcionales en los que el único criterio sea el del*

momento de presentación de las correspondientes solicitudes se deberá hacer constar expresamente esta circunstancia". Este precepto, ubicado en la sección que regula el procedimiento de concurrencia competitiva, permite, a juicio de este Órgano consultivo, que las ayudas destinadas a satisfacer, como alternativa, la puesta a disposición del alojamiento puedan sujetarse al único criterio del momento de presentación de las correspondientes solicitudes, dada la excepcionalidad de estos supuestos, y ello con la finalidad de dar plena virtualidad al otorgamiento por silencio y a la "puesta a disposición de un alojamiento", sea mediante vivienda disponible o mediante ayudas. Adviértase que el legislador se refiere en el artículo 2.3 de la LFSV al "*pago de las ayudas*", de donde se desprende su voluntad de articular necesariamente el pago de una ayuda.

Mientras el legislador mantenga el silencio positivo en el artículo 6.3 de la LFSV, una interpretación conjunta y finalista de los artículos 2, 6 y 22,a) de la citada Ley, exige convocatorias de subvenciones para las del citado artículo 22,a) que, de forma alternativa a la "puesta a disposición del alojamiento", materialicen el derecho a la vivienda otorgado, de forma expresa o por silencio; lo que se estima exigible por los particulares ante la Administración en los términos del artículo 6.2 de la Ley 2/2017. Y ello sin olvidar que el artículo 2.3, in fine, de la LFSV señala que "*La administración adoptará las medidas necesarias de ampliación del parque público de vivienda para revertir esta situación de manera progresiva*".

En definitiva, el legislador solo ha previsto expresamente subvenciones directas para los titulares del alojamiento de vivienda que puedan encuadrarse en el apartado b) del artículo 22, de forma que, en la medida en que se alegue por el interesado y se acredite una situación de emergencia o urgencia habitacional, deberá la Administración atender dicha ayuda en el marco del citado artículo 22.b) de la LFSV.

Respecto de quienes hayan obtenido el otorgamiento del alojamiento por silencio y se encuentren en el apartado a) del artículo 22 de la LFSV, la Generalitat debe articular las convocatorias de subvenciones necesarias para dotar de la máxima efectividad posible a dicho derecho, aunque sujeto a la "concurrencia" y dotación presupuestaria en los términos indicados anteriormente.

Sexta.- La segunda pregunta suscitada es la siguiente: *En el caso de que la repuesta a la posibilidad de las ayudas directas fuera positiva ¿qué iniciativa sería la más adecuada a juicio del CJC para desarrollarlas?*

En relación con esta segunda cuestión, como se ha expuesto anteriormente, el legislador solo ha previsto, de forma expresa, la subvención directa para los titulares del derecho a una vivienda en los supuestos del

artículo 22.b) de la LFSV, debiendo articular para los restantes titulares del derecho a la vivienda las correspondientes convocatorias de ayudas.

Ahora bien, a juicio de este Consell, lo expuesto anteriormente no obstaría a que, con la finalidad de agilizar la satisfacción del derecho a la vivienda de quienes se encuentran en el apartado a) del artículo 22 de la LFSV –y sin perjuicio de las convocatorias de ayudas en concurrencia- se prevea anualmente, mediante la Ley de Presupuestos de la Generalitat, con amparo en el artículo 22 de la Ley estatal 38/2003, General de Subvenciones, y en el artículo 168 de la Ley 1/2015, LHSPS -y dentro del marco posible presupuestario- subvenciones directas en favor de quienes, como se ha dicho, hayan obtenido o puedan obtener el reconocimiento del derecho al alojamiento de una vivienda, al cumplir con los requisitos del artículo 2.2 de la Ley 2/2017.

Cuestión distinta sería la eventual modificación de la Ley 2/2017, LFSV, para prever en ella, de forma expresa, como alternativa a la insuficiencia del parque de viviendas y para los supuestos del artículo 2.2 de la Ley, el otorgamiento de una prestación económica garantizada de forma análoga a lo establecido en el artículo 22, b) de la expresada LFSV para las situaciones especiales de emergencia.

Estas observaciones se efectúan sin perjuicio de que corresponde al legislador y, dentro de su habilitación normativa, a la Administración, en última instancia, decidir las medidas oportunas para garantizar el derecho a una vivienda, en el marco de las posibilidades y limitaciones presupuestarias de la Generalitat.

Séptima.- La tercera cuestión se plantea en los términos siguientes: *Teniendo en cuenta que el artículo 22 de la Ley 2/2017, establece al regular las ayudas al alquiler dos tipos de prestaciones, a saber:*

a) Ayudas para el pago del alquiler acogidas a convocatorias públicas periódicas que se establezcan mediante concurrencia y en las condiciones que se determinen. Pueden ser de prórroga automática, si se mantienen las mismas condiciones establecidas para su adjudicación.

b) Prestaciones de urgencia para hacer frente al pago de alquiler o de cuotas hipotecarias en situaciones especiales de emergencia y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, pudiéndose otorgar sin concurrencia y con los informes previos favorables de los servicios sociales municipales.

Se consulta:

- a) ¿Se podría acudir al establecimiento de prestaciones directas?*
b) ¿Cómo podría interpretarse este apartado b), el aspecto hacer frente al pago del alquiler?

c) *¿Sólo existiendo un contrato previo o cabría la posibilidad de otorgar prestación directa precisamente para concertar un contrato ante una pérdida de vivienda o ante la inexistencia de la misma?*

d) *Estas prestaciones directas: ¿requerirían para su establecimiento y desarrollo la aprobación de una ley o podría ser desarrollo reglamentario del citado art. 22 Ley 2/2017?*

En relación con el apartado a), referido a la posibilidad de establecer prestaciones directas, procede reiterar, en línea con lo expuesto anteriormente, que el artículo 22 de la LFSV solo prevé las ayudas directas en favor de los colectivos que se encuentren en los supuestos a que se refiere el apartado b) de dicho artículo 22, es decir, prestaciones de urgencia para hacer frente al pago de alquiler o de cuotas hipotecarias en situaciones especiales de emergencia, a los que se garantiza, sin concurrencia, tales prestaciones directas.

Por cuanto se refiere al apartado b), en el que se cuestiona “*Cómo podría interpretarse en este apartado b), el aspecto hacer frente al pago del alquiler*”, este Órgano consultivo estima que el inciso “*hacer frente al pago del alquiler*”, permite que la ayuda económica puede alcanzar el 100% o un porcentaje menor del pago del alquiler, fijando, en su caso, un tope máximo, atendiendo a las circunstancias de vulnerabilidad económica y social que concurren en el colectivo de personas a proteger mediante el reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, lo que deberá valorarse por la Administración Pública y preverse en la normativa reglamentaria que se dicte en desarrollo del artículo 22.b) de la LFSV.

En la letra c) se suscita la duda acerca de si, a efectos de la concesión de la ayuda, ha de exigirse un contrato previo o si, cabría la posibilidad de otorgar prestación directa precisamente para concertar un contrato ante una pérdida de vivienda o ante la inexistencia de la misma.

En relación con esta cuestión, y en línea con la posibilidad de pagos anticipados que permite tanto el artículo 34.4 de la Ley 38/2003, Ley General de Subvenciones, como el artículo 171.2 de la Ley 1/2015, LHSPS, se estima viable la posibilidad de otorgar ayudas, vinculadas al alquiler, en concepto de pagos anticipados, para concertar, precisamente, un contrato ante una pérdida de vivienda o ante la inexistencia de la misma, lo que exigirá el necesario control posterior por la Administración y la debida acreditación por parte del interesado de la vinculación de la ayuda al pago del alquiler. Así, el artículo 171.2 de la LHSPS dispone que “*(...) podrán realizarse abonos a cuenta o pagos anticipados, en los términos y condiciones previstos en este artículo, si se prevé tal posibilidad en las bases reguladoras o, para los supuestos de concesión directa sin convocatoria, en los convenios o actas de concesión (...)*”

Los pagos anticipados supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención. Cuando las bases reguladoras contemplan la posibilidad de realizar pagos anticipados, podrán establecer un régimen de garantías de los fondos entregados...”

En el apartado d) se cuestiona si las prestaciones directas *¿requerirían para su establecimiento y desarrollo la aprobación de una ley o podría ser desarrollo reglamentario del citado art. 22 Ley 2/2017?*

A este respecto, debe distinguirse, de nuevo, los dos tipos de ayudas que prevé el artículo 22 de la LFSV:

Así, en relación con las ayudas sujetas a concurrencia -art. 22, letra a LFSV- la posibilidad de reconocer ayudas directas a los titulares del derecho a un alojamiento que se encuentren en los supuestos del artículo 2.2 de la LFSV, exigiría, como se ha visto anteriormente, su previsión por Ley de Presupuestos de la Generalitat o modificación de la Ley 2/2017, para introducir expresamente una prestación económica subsidiaria garantizada, como eventual mecanismo alternativo a la mencionada puesta a disposición del alquiler de una vivienda, cuando el parque de viviendas resulte insuficiente.

Por cuanto afecta a las ayudas directas a que se refiere el apartado b) del artículo 22 de la LFSV, estas tienen su justificación en la propia LFSV/2017, de conformidad con lo indicado en el artículo 22.2, letra b) de la Ley 38/2003, LGS y del artículo 168 de la Ley 1/2015, de la LHSPS, por lo que no exigen una nueva disposición legal para su establecimiento. Estas ayudas directas requerirán de un desarrollo reglamentario (*“en las condiciones que reglamentariamente se establezcan...”*), tal como indica el mismo apartado b) del artículo 22 de la LFSV, en el que se han de concretar o definir todos los aspectos y requisitos de su otorgamiento.

No obstante, en tanto en cuanto no exista desarrollo reglamentario, siempre que el interesado alegue emergencia o urgencia habitacional (acreditada) y haya obtenido el otorgamiento del derecho al alojamiento de vivienda por silencio, ex artículo 6.3 de la LFSV, la Administración podrá (y deberá) articular la ayuda al amparo del artículo 22.b) de la LFSV.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que la Ley 2/2017, LFSV, solo prevé expresamente la concesión de subvenciones directas en el supuesto del apartado b) del artículo 22 de la citada Ley (situaciones de especial emergencia), remitiendo a los restantes titulares del derecho a la vivienda, ante la falta de viviendas disponibles, a la concesión de ayudas mediante concurrencia, lo que excluye para estos últimos, la concesión directa de una subvención.

No obstante, dado los términos en que se expresa el artículo 6.3 de la LFSV, la necesidad de hacer efectivo, por mandato legal, la puesta a disposición de un alojamiento solo se estima satisfecha –como mecanismo alternativo- mediante la convocatoria de subvenciones en concurrencia dirigidas a todo el colectivo del artículo 2.2 de la LFSV, con la frecuencia que resulte necesaria, para dar cumplimiento real al derecho reconocido, en los términos expuestos en el dictamen.

Además, en tanto en cuanto no exista desarrollo reglamentario del artículo 22.b) de la LFSV, siempre que el interesado alegue emergencia o urgencia habitacional (acreditada) y haya obtenido el otorgamiento del derecho al alojamiento de vivienda por silencio, ex artículo 6.3 de la LFSV, la Administración podrá (y deberá) articular la ayuda al amparo del artículo 22.b) de la LFSV.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

Valencia, 13 de julio de 2022

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER D'HABITATGE I ARQUITECTURA BIOCLIMÀTICA