

**Expediente:** 5/2019

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se crea el registro de Agentes Inmobiliarios en Navarra.

**Dictamen:** 15/2019, de 15 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 15 de marzo de 2019,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña M<sup>a</sup> Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta**

El día 23 de enero de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el registro de Agentes Inmobiliarios en Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 26 de diciembre de 2018.

#### **I.2<sup>a</sup>. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Con fecha 7 de marzo de 2018, el Director del Servicio de Vivienda eleva al Consejero de Derechos Sociales la “Propuesta de Orden foral del Consejero de Derechos Sociales por la que se inicia el procedimiento para la elaboración del Decreto Foral que regule el Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra”. La propuesta se encuentra fundamentada en las previsiones contenidas en la disposición adicional vigésimo quinta de la Ley Foral 20/2017, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2018, en la que se dispone que en el plazo de un año el Gobierno de Navarra creará el Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra, fijando los requisitos para su inscripción. Con cita de la competencia exclusiva que en materia de vivienda ostenta Navarra, en el artículo 44.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), se refieren las consecuencias de la liberalización del sector de los agentes inmobiliarios, así como la necesidad de que la decisión de la adquisición de vivienda por parte de los ciudadanos cuente con la pertinente seguridad jurídica y económica. Se señala que, entre el gremialismo cerrado y la total ausencia de reglas, la Comunidad Foral de Navarra ha optado por una intervención como garante, siendo su propósito la creación de un registro de Agentes Inmobiliarios que genere una mayor confianza entre los ciudadanos, favorezca la transparencia y garantice la protección de éstos como consumidores.

2. Por Orden Foral 76/2016, de 8 de marzo, del Consejeros de Derechos Sociales, se inicia el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la creación y funcionamiento del Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra, designando al Servicio de Vivienda como órgano encargado de la elaboración y tramitación del Proyecto, con apoyo de la Secretaría General Técnica del Departamento de Derechos Sociales.

3. Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), se realizó una consulta pública previa a la elaboración del Proyecto por un periodo de quince días hábiles, que finó el 4 de abril de 2018.... y la Asociación de Consumidores Irache presentaron

diversas aportaciones y alegaciones, a las que dio respuesta el Director del Servicio de Vivienda en su informe de 4 de mayo de 2018.

El texto del proyecto de Decreto Foral se publicó en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 7 de mayo al 7 de junio de 2018, conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. También fue enviado, mediante correo electrónico, a las inmobiliarias, al Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Navarra, a la Asociación de Consumidores Irache, al Servicio de Consumo y al resto de Departamentos del Gobierno de Navarra, sin que se recibiera aportación alguna, según se manifiesta en el informe del Director del Servicio de Vivienda de 12 de junio de 2018.

4. Al expediente se acompañan las memorias de oportunidad y justificativa, económica y organizativa del proyecto de Decreto Foral de “Regulación del Registro de Agentes Inmobiliarios”, así como los informes de impacto por razón de género y medición de cargas administrativas; todos ellos fechados el 12 de junio de 2018 y firmados por el Director del Servicio de Vivienda. También figuran la memoria normativa, de fecha 2 de julio y firmada por el Jefe de Sección de Régimen Jurídico de la Vivienda, y el informe de impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, de fecha 6 de septiembre de 2018 suscrito por el Director del Servicio de Vivienda.

En la memoria de oportunidad y justificativa, se reitera lo señalado en el escrito de propuesta del proyecto de Orden Foral, detallando la tramitación seguida hasta ese momento.

La memoria económica reseña que la aprobación del Proyecto no supone coste económico relevante, entendiéndose que ello es así por limitarse al coste de gestión de la documentación necesaria para el funcionamiento del Registro (inscripción, modificación y baja) y publicación en la página web temática de la materia de vivienda.

La memoria organizativa destaca que la norma que se pretende aprobar no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni incremento o disminución de plantilla; apuntándose que las

labores derivadas del proyecto de Decreto Foral se acometerán con los medios propios con los que cuenta la Sección de Régimen Jurídico de Vivienda y el Servicio de Vivienda.

En el informe sobre el impacto por razón de género se indica que la materia no afecta al logro de la igualdad efectiva y que el texto ha procurado utilizar lenguaje inclusivo y no sexista, sin que tenga incidencia en el ámbito de las políticas de impacto en función del género promovidas por las instituciones comunitarias. No obstante, el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua remitió varias sugerencias de corrección del texto que han sido incorporadas.

En el informe sobre medición de cargas administrativas se indica que la aprobación del Proyecto no conlleva más implantación de carga administrativa que la inscripción voluntaria en el Registro, que se efectuará con los medios propios existentes, remarcándose que con ello no se generará una modificación sustancial en cuanto a los procedimientos que se tramitan actualmente.

Finalmente, la memoria normativa abunda en los títulos competenciales que ostenta Navarra para este desarrollo normativo -artículos 44.1 y 56.1.d) de la LORAFNA-, reseña la norma que desarrolla -la disposición adicional vigésima quinta de la Ley Foral 20/2017, de 28 de diciembre-, y describe el contenido del proyecto de Decreto Foral.

Por su parte, en el informe de impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, se destaca que el contenido del Proyecto no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de accesibilidad y discapacidad.

5. El Proyecto fue informado, con fecha 31 de octubre de 2018, por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Vivienda, con el visto bueno del Secretario General Técnico del Departamento de Derechos Sociales. En el informe se examina la competencia y objeto del Proyecto, y se informa del procedimiento seguido en su elaboración. Se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al

ordenamiento jurídico, señalándose la procedencia de la remisión del texto al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, y sometimiento al informe del Consejo de la Vivienda, antes de su toma en consideración por el Gobierno de Navarra y remisión a este Consejo de Navarra.

6. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe sobre el proyecto de Decreto Foral el 21 de noviembre de 2018, efectuando diversas consideraciones en cuanto a la forma, estructura y fondo del Proyecto, planteando varias propuestas de mejora. Las sugerencias fueron aceptadas y se han incorporado al texto, como se refleja en el informe emitido por el Director del Servicio de Vivienda de fecha 13 de diciembre de 2018

7. El Consejo de la Vivienda de Navarra informó favorablemente el proyecto de Decreto Foral con fecha 27 de noviembre de 2018.

8. El Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Vivienda, con el visto bueno del Secretario General Técnico del Departamento de Derechos Sociales, emitió nuevo informe de contenido similar al anteriormente formulado, con fecha 31 de octubre de 2018, en el que se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma proyectada se ajusta al ordenamiento jurídico, indicando que procede su toma en consideración por el Gobierno de Navarra para su remisión al Consejo de Navarra. También se reitera el informe propuesta de justificación del proyecto de Decreto Foral por el Director del Servicio de Vivienda, con fecha 14 de diciembre de 2018.

9. En sesión de 24 de diciembre de 2018, la Comisión de Coordinación examinó el acuerdo por el que se tomaba en consideración la propuesta del presente Decreto Foral, según certificado del Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

10. El Gobierno de Navarra, en sesión de 26 de diciembre de 2018, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el registro de Agentes Inmobiliarios en Navarra.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una Exposición de Motivos, diecisiete artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición transitoria única y tres disposiciones finales, y un anexo.

En el Capítulo I, se regulan las “disposiciones generales” atinentes a la creación y funcionamiento del Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra -artículo 1-, la finalidad del Registro -artículo 2-, y el ámbito de su aplicación -artículo 3-.

El Capítulo II, titulado “Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra”, dispone, en el artículo 4, la “naturaleza jurídica y adscripción” del Registro; en el artículo 5, los “finés del Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra”; en el artículo 6, el funcionamiento y gestión del Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra.

Por su parte, el Capítulo III se dedica a los “Requisitos para la inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra y obligaciones de los inscritos”. En sus artículos 7, 8 y 9 se establecen, respectivamente, los requisitos de ámbito geográfico y de ubicación, los de capacitación y los de solvencia; mientras que en los artículos 10 y 11 del Proyecto se prevé la inspección y las obligaciones de los agentes inmobiliarios inscritos.

Finalmente, el Capítulo IV se dedica a la “Inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra”, regulando la inscripción -artículo 12-, sus efectos -artículo 13-, su renovación y cancelación -artículos 14 y 15-, la modificación de datos -artículo 16-, y su sometimiento a la normativa de protección de datos -artículo 17-.

La disposición transitoria primera contempla los requisitos de capacitación que resultan aplicables a los agentes inmobiliarios que vengán desarrollando su actividad antes de la entrada en vigor del proyecto de Decreto Foral. La disposición final primera establece el desarrollo normativo del contenido del Proyecto, la final segunda la actualización de cuantías, logo y placa, y la final tercera la entrada en vigor de la norma que nos ocupa.

El Anexo I incluye el modelo de logo y placa que pueden ostentar los Agentes Inmobiliarios de Navarra que accedan al Registro.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta regula la creación del registro de Agentes Inmobiliarios en Navarra. Se dicta en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional vigésimo quinta de la Ley Foral 20/2017, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2018, que dispone que:

*“En el plazo máximo de un año, el Gobierno de Navarra creará el Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra y establecerá los requisitos para la inscripción en el mismo. El registro será voluntario, de carácter público y gratuito, de naturaleza administrativa, y estará adscrito al Departamento competente en materia de vivienda.*

*A estos efectos se considerará agente inmobiliario la persona física o jurídica que se dedica de forma habitual, y a cambio de contraprestación, a prestar servicios de mediación y asesoramiento inmobiliario, entendiendo por tales la participación en operaciones de compraventa, arrendamiento, opción de compra, constitución o cesión de derechos sobre bienes inmuebles”.*

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, como se prevé en el artículo 14.1.g) de la Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra.

### **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su presidente (en adelante, LFGNP) regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el

presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Conforme se dispone en LPACAP, con carácter previo a la elaboración de la Proyecto, se realizó una consulta pública por periodo de quince días hábiles que finalizó el 4 de abril de 2018, presentándose por los sujetos y organizaciones más representativas del sector diversas aportaciones.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, la elaboración de la disposición consultada se inició mediante Orden Foral del Consejero de Derechos Sociales, competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto a la Dirección General del Servicio de Vivienda.

Acompañan al Proyecto las memorias de oportunidad y justificativa, económica, organizativa y normativa que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados los informes sobre participación ciudadana, impacto por razón de género, cargas administrativas, y por razón de accesibilidad y discapacidad.

El Proyecto fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 7 de mayo al 7 de junio de 2018, a fin de que pudiera tener lugar la participación ciudadana, según dispone el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, sin que se presentaran aportaciones.

Constan en el expediente los informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Derechos Sociales, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 62.2 de la LFGNP, y del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, cuyas apreciaciones también han sido incorporadas al texto del proyecto de Decreto Foral. Igualmente, ha sido objeto de análisis por el Consejo de la Vivienda de Navarra, que informó favorablemente la norma proyectada.



Se ha remitido a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y ha sido examinado en la correspondiente sesión de la Comisión de Coordinación.

En atención a todo ello, cabe estimar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ha ajustado a Derecho.

### **II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto. Marco normativo**

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar “la Constitución o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”; “ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Desde una perspectiva general, cabe destacar que el artículo 44 de la Constitución Española (en adelante, CE) reconoce, como “principios rectores de la política social y económica”, el derecho de los españoles a “disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, asignando a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias, y establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Igualmente, prevé el artículo 51.1 CE que los poderes públicos han de garantizar “la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”.

En el sector de la prestación de servicios de la actividad de intermediación inmobiliaria, el artículo 3 de la Ley 10/2003, de 20 de mayo,

de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes, dispuso su liberalización fijando que:

*“Las actividades enumeradas en el artículo 1 del Decreto 3248/1969, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y de su Junta Central, podrán ser ejercidas:*

*a) Por los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria conforme a los requisitos de cualificación profesional contenidos en su propia normativa específica.*

*b) Por personas físicas o jurídicas sin necesidad de estar en posesión de título alguno, ni de pertenencia a ningún colegio oficial, sin perjuicio de los requisitos que, por razones de protección a los consumidores, establezca la normativa reguladora de esta actividad”.*

Estas previsiones afectan al mercado interior español en su conjunto, habiéndose dictado por el Estado la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, con el fin de establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión. Entre las medidas introducidas por esta ley, que tiene el carácter de norma básica, se incluyen las atinentes al régimen de autorización y registro habilitante de los operadores económicos, disponiendo en el artículo 17.1.a) que:

“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación (...).

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización”.

En atención a estas previsiones se interpuso por la Presidenta del Gobierno en funciones el recurso de inconstitucionalidad número 1643-2016, contra la disposición adicional primera, apartado tercero, de la Ley 3/2015, 18 de junio, de vivienda del País Vasco, que creó para la Comunidad Autónoma del País Vasco un registro administrativo de agentes inmobiliarios, fijando los requisitos y capacitación necesaria para su acceso; norma de finalidad semejante a la que persigue el presente proyecto de Decreto Foral.

La STC 97/2018, de 27 de septiembre, que declaró constitucional la norma vasca referida, ha realizado consideraciones importantes en cuanto a la naturaleza de la inscripción en el Registro de agentes inmobiliarios creados por las Comunidades Autónomas, los requisitos exigidos para su acceso y sus efectos, que son clarificadores para valorar la legalidad del Proyecto que nos ocupan. Así, dirá:

“La previsión de la inscripción en un registro de agentes inmobiliarios sirve con toda evidencia a la protección de los consumidores, tal como alegan los letrados del Parlamento y el Gobierno vascos; persigue mayor transparencia, publicidad y profesionalidad en la actividad de intermediación inmobiliaria. El artículo 3 b) de la Ley 10/2003 permite que la «normativa reguladora de esta actividad» establezca «requisitos» por «razones de protección a los consumidores». El artículo 5.1 de la Ley 20/2013, por remisión a la Ley 17/2009, admite igualmente límites destinados a salvaguardar «los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores». La inscripción registral en sí, incluso interpretada como obligatoria, responde pues a objetivos perfectamente compatibles con los artículos 3.b) de la Ley 10/2003 y 5.1 de la Ley 20/2013.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 17.1 de la Ley 20/2013, la protección de los consumidores no puede justificar en caso alguno la exigencia de autorizaciones o «inscripciones en registros con carácter habilitante», que tienen «a todos los efectos el carácter de autorización». El legislador autonómico podrá perseguir este objetivo regulando condiciones materiales de la actividad económica correspondiente, conforme al artículo 5 de la Ley 20/2013, pero no mediante autorización o inscripción registral equivalente [SSTC 79/2017, FJ 7; 91/2017, de 6 de julio, FJ 7; 101/2017, de 20 de julio, FJ

10, y 111/2017, FJ 4 b)]. En consecuencia, la inscripción registral prevista en la disposición controvertida, interpretada como obligatoria, equivale a todos los efectos a una autorización e incurre en inconstitucionalidad mediata por responder a un objetivo excluido, sin que el legislador vasco haya invocado ninguna de las razones tasadas de interés general (orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente) que, en su caso, podrían llegar a justificarla [art. 17.1 a) de la Ley 20/2013]. El objetivo perseguido (protección de los consumidores) es perfectamente legítimo desde la perspectiva de la libertad de empresa constitucionalmente reconocida (art. 38 CE), pero no bajo la óptica del artículo 17.1 de la Ley 20/2013, ya que «al someter la exigencia de autorización al principio de proporcionalidad y tasar las razones de interés general que puedan justificarla en detrimento de medios de intervención menos incisivos», ha elevado «el estándar mínimo de protección que garantiza el artículo 38 CE» [STC 111/2017, FJ 4 b), citando las SSTC 79/2017, FJ 4, y 89/2017, de 4 de julio), FFJJ 13 a 15].

En cambio, la inscripción registral, interpretada como voluntaria, serviría, no como título habilitante, sino como instrumento de publicidad a disposición de los agentes de la propiedad inmobiliaria que estén interesados en él, en consonancia con la legislación de otras Comunidades Autónomas (p. ej., disposición adicional vigésima quinta, de «creación de registros de Agentes Inmobiliarios en Navarra», de la Ley foral 20/2017, de 28 de diciembre (de presupuestos generales para 2018, y Decreto 8/2018, de 13 de febrero, del Consejo de Gobierno, sobre el registro de agentes inmobiliarios de la Comunidad de Madrid y los requisitos para la inscripción del agente inmobiliario). No tratándose de una autorización ni de un instrumento equivalente, la medida no entraría dentro del ámbito de aplicación del artículo 17.1 de la Ley 20/2013. No sería siquiera una restricción a la libertad de acceso y ejercicio de actividades económicas sometida en cuanto tal a la exigencia de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) del artículo 5.2 de la Ley 20/2013. En suma, la previsión de una inscripción registral voluntaria no incurre en inconstitucionalidad mediata ni invade la competencia que el artículo 149.1.13 CE reserva al Estado (FJ 7.c)”.

Reseña también la STC 97/2018, de 27 de septiembre, la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar los requisitos previos que han de satisfacerse en el acceso a dicho Registro, apuntando lo siguiente:

“El recurso impugna igualmente las condiciones que la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafo tercero, impone para efectuar la inscripción registral: «establecimiento abierto al público» o

«dirección física en el caso de prestación de servicios por vía electrónica o telemática», «capacitación profesional», «constitución de garantías para responder por las cantidades recibidas a cuenta en el ejercicio de su actividad» y «contratación de un seguro de responsabilidad civil con vigencia permanente y retroactividad suficiente que permita responder de la actividad mediadora».

Conforme al artículo 5.2 de la Ley 20/2013, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, pueden establecer «cualquier límite» al «acceso a una actividad económica o su ejercicio» en «salv guarda de alguna razón imperiosa de interés general», como la protección de los consumidores, siempre que sea «proporcionado» y «no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador». La Ley 20/2013 no prohíbe pues requisitos de establecimiento físico, titulación, garantías o seguros de responsabilidad; impone que sean adecuados, necesarios y proporcionados. Solo el artículo 3 b) de la Ley 10/2003 prohíbe terminantemente uno de estos requisitos (exigencia de titulación) en relación con los agentes inmobiliarios.

Afirmado el carácter voluntario de la inscripción registral, de acuerdo con la interpretación expuesta, no hay vulneración posible de la exigencia de proporcionalidad del artículo 5.2 de la Ley 20/2013, ni de la prohibición de requisitos de titulación del artículo 3 b) de la Ley 10/2003. Al igual que las regulaciones de otras Comunidades Autónomas, la disposición controvertida establece, sin imponerlas, condiciones a la inscripción registral para estimular la profesionalización. Son requisitos que el agente inmobiliario debe cumplir para inscribirse en el registro y obtener con ello beneficios en términos de publicidad y prestigio profesional, pero no límites que haya de observar para desarrollar su actividad profesional ni, por tanto, restricciones a la libertad económica sujetas en cuanto tales al principio de proporcionalidad (art. 5.2 de la Ley 20/2013). El requisito de la capacitación profesional constituye así un presupuesto de la voluntaria inscripción registral, pero no del ejercicio en sí de la actividad de intermediación inmobiliaria. No entra en contradicción pues con la legislación básica que atribuye a «toda persona física o jurídica» el derecho de ofrecer estos servicios profesionales «sin necesidad de estar en posesión de título alguno» [art. 3 b) de la Ley 10/2003] (FJ 7.c)».

La Comunidad Foral de Navarra cuenta con competencia exclusiva de carácter pleno en materia de vivienda -artículo 44.1 de la LORAFNA-; y con competencia exclusiva “de acuerdo con las bases y la ordenación de la

actividad económica general” en cuanto a la defensa del consumidor y del usuario -artículo 56.1.d) de la LORAFNA-.

En desarrollo de esas competencias, la disposición adicional vigésimo quinta de la Ley Foral 20/2017, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2018, ha previsto la creación del Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra; registro voluntario, de carácter público y gratuito, de naturaleza administrativa, que estará adscrito al Departamento competente en materia de vivienda.

En consecuencia, siendo este el objeto de la norma proyectada, los parámetros de contraste jurídico de la legalidad del proyecto de Decreto Foral habrán de referirse a la Ley Foral 20/2017, las Leyes 10/2003 y 20/2013, y la expuesta doctrina constitucional, con las valoraciones que procedan respecto del resto del ordenamiento jurídico.

#### ***A) Habilitación y rango de la norma***

Como se ha dicho, el Proyecto objeto de dictamen, regula la creación del registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra, en cumplimiento de las previsiones establecidas en la disposición adicional vigésimo quinta de la Ley Foral 20/2017, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2018, a fin de satisfacer las exigencias de liberalización del sector de los operadores de intermediación del mercado inmobiliario y generar un mercado fiable que sea transparente y garantice la protección a los ciudadanos. Ello se efectúa en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno Foral de Navarra (artículo 7.12 y 55 de la LFGNP); siendo el rango el adecuado.

#### ***B) Justificación y forma***

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también en la Exposición de Motivos de la norma, el Proyecto se dicta ante la liberalización del sector de actividad de los agentes inmobiliarios, por la transcendencia que material y económicamente tiene la decisión de la adquisición de vivienda para la persona. Con ello se persigue

dar respuesta a las demandas de regulación de los agentes inmobiliarios, a fin de evitar las consecuencias adversas de la irrupción en el sector de intermediarios sin formación y escasos conocimientos inmobiliarios, y en el ánimo de crear un mercado fiable. Se argumenta que la remoción de los obstáculos a la libre concurrencia de ofertas y demandas, para la formación de mejores precios de adquisición y reducción de costes de gestión, no se logra abriendo el mercado a cualquier operador, sino permitiendo al ciudadano una mayor libertad de elección con el mismo grado de seguridad jurídica y económica. En este sentido, la Comunidad Foral de Navarra ha optado en este marco por una intervención garante, en la que el Registro de Agentes Inmobiliarios persigue la generación de una mayor confianza entre los ciudadanos, que favorezca la transparencia y garantice la protección como consumidores.

También se indica que la norma proyectada no regula la actividad profesional de los agentes inmobiliarios, sino los requisitos que deben cumplir para inscribirse en el registro, las obligaciones a las que se comprometen, y su funcionamiento. Se destaca el carácter voluntario de la inscripción y finalidad informativa del registro para que los consumidores puedan identificar a aquellos operadores que cumplen con unos requisitos de capacitación determinada.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su necesidad y finalidad, pues cumple con lo previsto en la disposición adicional vigésimo quinta de la Ley Foral 20/2017, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2018, y desarrolla la regulación en este ámbito del ordenamiento jurídico navarro. En consecuencia, cabe estimar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

### ***C) Contenido del proyecto.***

Como ya se ha indicado, el Proyecto consta de diecisiete artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición transitoria única y tres disposiciones finales, y un anexo.

En las disposiciones generales del capítulo primero se prevén las cuestiones siguientes. El objeto del Proyecto, cual es la creación y regulación del funcionamiento del Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra (artículo 1). La finalidad, consistente en el incremento de la transparencia en el sector de la vivienda y garantía de la protección del consumidor mediante servicios inmobiliarios de calidad (artículo 2). El ámbito de aplicación de la norma, los agentes inmobiliarios que ejerzan o vayan a ejercer su actividad en la Comunidad Foral de Navarra; considerándose como agente inmobiliario a la persona física o jurídica que se dedica de forma habitual y con contraprestación a la mediación y asesoramiento inmobiliario correspondiente a la compraventa, arrendamiento, opción de compra, constitución o cesión de derechos sobre bienes inmuebles (artículo 3).

Nada cabe objetar a estas previsiones que son conformes a la competencia que ostenta Navarra en esta materia, acomodándose a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, según lo señalado en la STC 97/2018, de 27 de septiembre, y la definición contenida en la disposición adicional vigésimo quinta de la Ley Foral 20/2017.

En el capítulo II, titulado “Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra”, se disponen los siguientes aspectos.

En el artículo 4 se establece la naturaleza jurídica del Registro de Agentes Inmobiliarios refiriéndose expresamente su carácter voluntario, público y gratuito, de naturaleza administrativa y adscripción al Departamento competente en materia de vivienda. Este Registro se establece que sea accesible en la web informativa del Departamento competente en materia de vivienda.

El artículo 5 dispone como fines del Registro: el fomento de la autorregulación y excelencia del servicio, el control de la Administración en



cuanto a la defensa de consumidor, la información a la ciudadanía de los servicios sobre agentes inmobiliarios, y el favorecimiento de la transparencia en el mercado inmobiliario.

En el artículo 6 se concreta el funcionamiento y gestión del Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra que se encomienda a la Dirección General competente en materia de vivienda, con las funciones siguientes: a) gestión de la inscripción, renovación, modificación y cancelación; b) comprobación de los requisitos y condiciones para su inscripción y mantenimiento en el Registro; y c) información, certificación y acceso público a los datos del Registro, con actualización de la lista de agentes y acceso a través del portal web.

Estas previsiones son conformes a Derecho, ajustándose a las características que la STC 97/2018, de 27 de septiembre, ha puesto de manifiesto para la constitucionalidad de este tipo de Registros y subsiguiente inscripción, en su acomodo a la liberalización de este sector de actividad y compatibilidad con lo establecido en el artículo 17.1 de la Ley 20/2013.

En el capítulo III, se establecen los requisitos para la inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra y las obligaciones que asumen los inscritos.

Así, en el artículo 7, se dispone como requisitos de ámbito geográfico y de ubicación, que la prestación de los servicios se realizará en establecimiento abierto al público en el territorio de la Comunidad Foral, y siendo a distancia tendrán que disponer de una dirección física en Navarra.

En el artículo 8, se fijan los requisitos de capacitación, exigiéndose para poder acceder a la inscripción la concurrencia de al menos uno de los siguientes: a) ser agente de la propiedad inmobiliaria (API) colegiado, acreditado mediante certificado; b) acreditar experiencia de prestación de servicios en los cuatro años inmediatos; c) tener titulación universitaria en el Ciencias Sociales y Jurídicas, Ingeniería o Arquitectura, acreditada por título; o d) contar con formación de al menos 200 horas lectivas en materia inmobiliaria, acreditadas por la pertinente certificación. En el caso de las

personas jurídicas, estos requisitos deberán reunirlos los administradores o miembros del Consejo de Administración, y siempre la persona responsable del establecimiento abierto al público, siendo tres el máximo de establecimientos por persona responsable..

El artículo 9 dispone los requisitos de solvencia, señalando que para la inscripción el agente inmobiliario, durante el tiempo que ejerzan la actividad, tendrá que constituir garantía, consistente en aval o seguro de caución en entidad o aseguradora establecida en España o un Estado de la Unión Europea; así como disponer de una póliza de seguro de responsabilidad civil suscrito con aseguradora establecida en España o un Estado de la Unión Europea. Estas garantías y pólizas podrán contratarse bien directamente bien a través de Colegios o Asociaciones profesionales. Se fija un importe mínimo para la garantía de 30.000 € y del capital asegurado de 100.000 € por siniestro y 600.000 € por año; cantidades que se incrementan en un 50%, si la actividad del agente inmobiliario se realiza exclusivamente por medios telemáticos.

El artículo 10 atribuye la competencia de la inspección de los requisitos indicados, en cualquier momento, a la Dirección General competente en materia de vivienda.

Por último, el artículo 11 establece las obligaciones de los agentes inmobiliarios inscritos en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra, consistentes: a) en el compromiso de desarrollo de su actividad conforme al principio de igualdad de trato a todas las personas; b) la actuación conforme a los principios de buena fe y confianza legítima, así como la carencia de antecedentes penales que les inhabiliten para la actividad; c) la prestación de servicio con diligencia y responsabilidad, atendiendo a las quejas y consultas de los usuarios de sus servicios, y poniendo a disposición de éstos la hoja de reclamaciones; d) la suscripción de una hoja o nota de encargo previa a la publicidad o encargo, que contenga todos los extremos de la relación contractual, con redacción clara y precisa si se incluye la cláusula de exclusividad; y e) la información, en el caso de viviendas protegidas, de su carácter con detalle de los derechos y deberes inherentes a ellas.

Los preceptos reseñados son, igualmente, conformes a Derecho. Como se ha señalado, la STC 97/2018, de 27 de septiembre, estima constitucional la inscripción registral voluntaria de los agentes inmobiliarios, y las previsiones ligadas a ésta, en cuanto el establecimiento físico, titulación, garantías o seguros de responsabilidad, dado que establecen, sin imponer, condiciones que estimulan la “profesionalización del sector”. Por esta vía los agentes inscritos obtienen “beneficios en términos de publicidad y prestigio profesional”, tales exigencias no son “límites que haya de observar (se) para desarrollar su actividad profesional ni, por tanto, restricciones a la libertad económica sujetas en cuanto tales al principio de proporcionalidad (art. 5.2 de la Ley 20/2013)”. Son un presupuesto para la voluntaria inscripción registral, pero no para el “ejercicio en sí de la actividad de intermediación inmobiliaria”, por lo que las normas contenidas en estos artículos 7, 8, 9 y 11 del proyecto de Decreto Foral no contradicen las previsiones contenidas en los artículos 3.b) de la Ley 10/2003 y 17.1 de la Ley 20/2013.

Finalmente, el capítulo IV prevé el régimen de inscripción en el Registro de Agentes Inmobiliarios de Navarra.

En este sentido, el artículo 12 dispone la solicitud de inscripción, en cualquier tiempo, por el agente inmobiliario interesado, mediante la presentación del modelo normalizado y con declaración responsable del cumplimiento de los requisitos exigidos. La inscripción se realizará por resolución de la Dirección General competente en la materia, siendo desestimatoria si transcurrieran seis meses sin pronunciamiento. Tendrá una duración de diez años, con renovación por periodos iguales, y para facilitarla se podrán establecer convenios de colaboración con Colegios Oficiales y Asociaciones Profesionales.

El artículo 13 determina los efectos de la inscripción, que se sustancia en la publicidad que da la incorporación al Registro, utilización del logo o distintivo, según el modelo fijado en el Anexo I; y sin responsabilidad de la Comunidad Foral en caso de actuación incorrecta de los agentes inmobiliarios.

El artículo 14 prevé la renovación de la inscripción, que se solicitará antes de la finalización del plazo, siguiéndose la tramitación fijada para inscripción.

En el artículo 15 se dispone la cancelación de la inscripción, mediante resolución de la Dirección General competente en materia de vivienda. Serán causa de cancelación: a) el fallecimiento del agente o extinción de la empresa, b) solicitud voluntaria del agente inmobiliario, c) el incumplimiento sobrevenido de los requisitos, d) la falsedad en la declaración o documentación aportada, o e) la desatención de los requerimientos de comprobación de los requisitos; en estos tres últimos casos se dará audiencia a la persona interesada. La cancelación supondrá la baja del registro y, si fuera por falsedad de la documentación o declaración, aparejará la prohibición de inscripción durante un plazo de 5 años, sin perjuicio de las responsabilidades penales o administrativas.

El artículo 16 impone a los agentes inmobiliarios la obligación de notificar, en el plazo de un mes, la modificación de datos y pérdida de las condiciones para mantener la inscripción.

Finalmente, el artículo 17 contempla la incorporación y tratamiento de los datos ofrecidos en la inscripción conforme a la normativa vigente en materia de protección de datos.

Estas previsiones recogidas en el capítulo IV no merecen tampoco reparo de legalidad.

Son también conformes a Derecho la disposición transitoria primera, que establece un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma proyectada para solicitar la inscripción y suplir el requisito de capacitación con una experiencia mínima de dos años; la disposición final primera que prevé el desarrollo normativo por parte del titular del Departamento competente en materia de vivienda; la disposición final segunda, que dispone la posible actualización de cuantías reseñadas en el artículo 9, así como el logo y placa recogido en el Anexo I, mediante Orden Foral; y la

disposición final tercera, que establece la entrada en vigor de esta norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Igualmente, nada cabe objetar desde el plano legal al contenido del Anexo I, que dispone el modelo de logo y placa acreditativa que podrán utilizar los Agentes de Propiedad Inmobiliaria que se encuentren inscritos en el Registro.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se crea el registro de Agentes Inmobiliarios en Navarra resulta conforme al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.