

Expediente: 76/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 4/2004 de 2 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de febrero de 2004

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 18 de diciembre de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 1 de diciembre de 2003.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido está integrado sustancialmente por los siguientes documentos y actuaciones:

1. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 1 de diciembre de 2003, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de la emisión de nuestro preceptivo dictamen.
2. Informe-propuesta del Director del Servicio de Vivienda, de 23 de noviembre de 2003.
3. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, de 25 de noviembre de 2003, sobre la tramitación del proyecto y los informes emitidos en el procedimiento.
4. Informe jurídico del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio y Vivienda, de 11 de noviembre de 2003, con el Vº Bº de la Secretaría Técnica del mismo Departamento.
5. Fotocopia del Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra y de sus Anexos.
6. Informe del Jefe de la Sección de Edificación, de 24 de noviembre de 2003, dando cuenta de la audiencia concedida a los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos-Técnicos, así como a la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra y, finalmente, a la Asociación de Consumidores Irache. Constan en el expediente las alegaciones formuladas por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro, mediante escrito de 2 de julio de 2003, y de la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra, mediante e-mail de 10 de junio de 2003.
7. Informe del Jefe de la Sección de Edificación, de 2 de octubre de 2002, dando cuenta de la audiencia concedida a los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos-Técnicos, así como a la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra y, finalmente, a la Asociación de Consumidores Irache, con

ocasión de la anterior tramitación del proyecto. Se acompañan las alegaciones entonces formuladas por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro; del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, y de la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra.

8. Certificado expedido por la Secretaria de la Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales, del que resulta que la citada Comisión aprobó el proyecto en su reunión de 11 de noviembre de 2003.
9. Certificado expedido por el Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local del que resulta que la citada Comisión informó favorablemente el proyecto en la sesión celebrada el 27 de octubre de 2003.

A los anteriores antecedentes debe sumarse nuestra referencia al dictamen número 31, emitido por este Consejo de Navarra el 5 de mayo de 2003, en el que se procedió a la devolución de la consulta formulada sobre un proyecto de Decreto con este mismo objeto al observar la ausencia del informe preceptivo de la Comisión Foral de Régimen Local y de la necesaria audiencia a la Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a establecer las condiciones mínimas de habitabilidad que debe reunir toda vivienda en Navarra, cualquiera que sea su régimen de venta y la naturaleza, pública o privada, del promotor, así como a regular los procedimientos de inspección y control de la construcción y utilización de viviendas, según se describe en el propio artículo 1º del proyecto. En esa regulación se establecen los procedimientos para solicitar y, en su caso, obtener tanto el informe de habitabilidad, previo a la concesión de la licencia municipal de obras, como la posterior cédula de habitabilidad, entre otras cuestiones.

El proyecto de Decreto Foral viene así a desarrollar parcialmente la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, cuyo artículo 6.2 remite al Gobierno de Navarra el establecimiento reglamentario de la “normativa técnica de las viviendas a precio tasado”. Por otra parte, es también objeto de desarrollo reglamentario por el proyecto de Decreto Foral el artículo 191, y concordantes, de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en cuanto en dicho precepto se establece legalmente la exigencia del informe previo de habitabilidad como requisito precedente al otorgamiento de la licencia municipal de obras.

En consecuencia, tratándose de un reglamento que se dicta en ejecución y desarrollo de leyes forales previas, es preceptiva la emisión de dictamen por este Consejo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”; y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de

carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, y asimismo la audiencia a los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones representativas y los informes pertinentes de otros órganos y organismos. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

En el presente caso, según resulta de la documentación remitida, se han emitido informes por la Sección de Régimen Jurídico, por la Sección de Edificación, por el Servicio de Vivienda y por la Secretaría Técnica, unidades

todas del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, si bien se echa en falta una memoria que justifique suficientemente la oportunidad y adecuación de las decisiones normativas propuestas. Igualmente se ha conferido audiencia, reiterada además con ocasión de la última tramitación del proyecto, a los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos-Técnicos, así como a la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra y, finalmente, a la Asociación de Consumidores Irache. Todos ellos han podido formular alegaciones y, efectivamente, las han formulado algunas de esas entidades, justificándose en los informes emitidos las que han sido recogidas en el texto del proyecto.

A las anteriores actuaciones debe sumarse ahora, como resulta de la documentación remitida, el sometimiento del proyecto a la consideración de la Comisión Foral de Régimen Local y de la Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales, como propuso este Consejo en su anterior dictamen de 5 de mayo de 2003, sin que en ninguna de ambas comisiones se hayan opuesto obstáculos o reparos a la tramitación y, en su caso, aprobación del texto del proyecto que nos ocupa.

En suma, el procedimiento seguido en la tramitación del proyecto de Decreto Foral puede considerarse ahora ajustado a Derecho.

II.3ª. Habilitación y rango de la norma

Como se ha adelantado, el proyecto de Decreto Foral desarrolla parcialmente la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, cuyo artículo 6.2 remite al Gobierno de Navarra el establecimiento reglamentario de la “normativa técnica de las viviendas a precio tasado”.

Por otra parte, es también objeto de desarrollo reglamentario por el proyecto de Decreto Foral el artículo 191, y concordantes, de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en el ámbito de la autorización otorgada al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario por la Disposición Final Primera de la citada Ley Foral.

Por otra parte, desde una perspectiva más general el proyecto de Decreto Foral se enmarca en la autorización otorgada al Gobierno de Navarra para el dictado de las disposiciones necesarias para su ejecución y desarrollo por la Disposición Final Segunda de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, en cuyo artículo 23 se reconocen las facultades de la Administración Foral para el establecimiento, control e inspección de las condiciones higiénico-sanitarias de los edificios de convivencia pública o colectiva; o en el artículo 32 en el que se reconoce a la Administración Foral la potestad reglamentaria en materia de sanidad interior e higiene, etc. Por último, ahora desde perspectiva más restringida, el proyecto también viene a desarrollar la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, de barreras físicas y sensoriales, conteniendo en su Anexo III una “normativa particular de las viviendas para minusválidos”.

Sobre la competencia del Gobierno de Navarra para aprobar el Decreto Foral propuesto debe recordarse que el artículo 23.1 de la LORAFNA le atribuye la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta previa habilitación legal suficiente, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral

Conforme resulta de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En este ámbito material corresponde a Navarra, conforme se desprende del artículo 148.3 de la Constitución y de los artículos 44.1 y 9 de la LORAFNA, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, así como respecto del patrimonio monumental y arquitectónico, pudiéndose citar, a mayor abundamiento, el Real Decreto 1484/1985, de 1 de agosto, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda, de cuyo artículo 2.1 se desprende la asunción por la Comunidad Foral de las funciones de elaboración de normativa propia en materia de vivienda, y la inspección y control de su cumplimiento, y del artículo 3 resulta la reserva a la Administración del Estado de la determinación de la normativa básica de la edificación que sea aplicable a todo el territorio del Estado.

Según establece el artículo 3.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, “el Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones, de tal forma que permite el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos”, añadiendo que “las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento constituyen, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la reglamentación técnica hasta que se apruebe el Código Técnico de la Edificación”, enumerando la disposición final segunda de la citada Ley las normas básicas de la edificación-NBE que regulan las exigencias técnicas de los edificios.

El artículo 53 de la LORAFNA, por su parte, reconoce a la Comunidad Foral las facultades y competencias históricamente ejercidas en materia de sanidad interior e higiene, ostentando además competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado.

Una normativa similar a la propuesta en el proyecto que consideramos ha sido aprobada por distintas Comunidades Autónomas en un marco competencial similar o incluso inferior al reconocido a la Comunidad Foral. Así, y entre otras, Cataluña ha aprobado el Decreto 259/2003, de 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas y de la cédula de habitabilidad; la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares cuenta con el Decreto 145/1997, de 21 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de dimensionamiento, de higiene y de instalaciones para el diseño y la habitabilidad y la expedición de cédulas de habitabilidad; o, en fin, la Comunidad de Extremadura con el Decreto 158/2001, de 9 de octubre, que regula la tramitación y concesión de la cédula de habitabilidad. Todos ellos son ejemplos normativos de las Comunidades Autónomas justificados por su competencia exclusiva en materia de vivienda.

Por último, el marco normativo foral que debe tomarse en consideración está constituido básicamente por la ya citadas Leyes Forales 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda; 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo; Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud; y 4/1988, de 11 de julio, de barreras físicas y sensoriales.

A) Justificación

Según establece su parte expositiva, el proyecto de Decreto Foral pretende unificar la dispersa normativa en la materia, estableciendo, con criterios de calidad, mínimos exigibles a toda promoción de vivienda y a las actuaciones de rehabilitación, erigiendo en uno de sus objetivos centrales el determinar con precisión el alcance jurídico de la exigencia de condiciones mínimas de habitabilidad y de la cédula que las acredita.

Efectivamente el proyecto de Decreto incide en una práctica reglamentaria tradicional en el establecimiento de condiciones de habitabilidad de la vivienda y en los instrumentos de control sobre su cumplimiento, cuyos antecedentes más remotos pueden situarse en la

Orden de 1937 y Decreto de 23 de noviembre de 1940, ambos del Ministerio de la Gobernación, a través de los cuales se creó y reguló la cédula de habitabilidad, o en la Orden de 29 de febrero de 1944, del mismo Ministerio, que estableció las condiciones higiénicas mínimas de las viviendas. Posteriormente pueden citarse los Decretos 462/1971, de 11 de marzo, sobre redacción de proyectos y dirección de obras de edificación, y 469/1972, de 24 de febrero, que regula el procedimiento de expedición de cédulas de habitabilidad, ambos luego reiteradamente objeto de sucesivas modificaciones, significativamente por el Decreto 129/1985, de 23 de enero.

En Navarra el Decreto Foral 184/1988, de 17 de junio, estableció las condiciones mínimas de habitabilidad y concesión y control de las cédulas de habitabilidad de viviendas, estableciendo en su disposición derogatoria una, ciertamente singular, derogación de la normativa estatal reguladora de la materia, entre ellas las disposiciones que se han citado. Por otra parte, las Ordenes Forales 550/1992, de 25 de septiembre, y 282/1993, de 19 de mayo, ambas del Consejero de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, vinieron a regular en Navarra las Ordenanzas de Viviendas de Protección Oficial y de Viviendas de Precio Tasado.

Esa normativa foral es la que ahora se deroga a través de la contenida en el proyecto de Decreto Foral, que viene a refundir su régimen jurídico en una sola norma introduciendo aquellas modificaciones y actualizaciones que se han considerado oportunas por el titular de la potestad reglamentaria, justificándose la necesidad del nuevo Decreto Foral con la sola consideración de la mejora que ha de suponer para la seguridad jurídica de los afectados la integración del régimen jurídico de las condiciones de habitabilidad de las viviendas, cualquiera que sea su naturaleza y titularidad, en una sola norma.

B) Contenido del proyecto

Consta el proyecto de un preámbulo o parte expositiva, 13 artículos, una disposición adicional, una transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Incorpora igualmente el proyecto tres anexos que, respectivamente, regulan: las condiciones de las viviendas existentes (Anexo

l); las condiciones mínimas de habitabilidad en viviendas (Anexo II); y las normas particulares de viviendas protegidas (Anexo III).

El preámbulo justifica la competencia de la Comunidad Foral en la materia invocando expresamente el artículo 44.1 de la LORAFNA, adelantando los objetivos que se persiguen y una breve referencia a su estructura. Debería subsanarse el silencio que se aprecia en el preámbulo respecto a las Leyes Forales que se refieren a las condiciones de la edificación y al informe de habitabilidad, que sí están expresamente mencionadas en los informes que obran en el expediente e incluso recogidas en la parte expositiva del Acuerdo del Gobierno de Navarra que ha tomado en consideración el proyecto a efectos de nuestro dictamen. Por otra parte se realizan en el preámbulo algunas consideraciones sobre la incidencia de las normas administrativas en los negocios jurídicos civiles que, extraídas de los informes jurídicos emitidos en la tramitación del proyecto, exceden del contenido propio del preámbulo, y ello sin poder omitir que se contienen algunas afirmaciones que no resultan pacíficamente admisibles en los términos en que se formulan. Por ello, deben suprimirse.

El artículo primero define el objeto de la norma de manera adecuada a su contenido teniendo en cuenta que efectivamente se determinan las condiciones mínimas de habitabilidad de toda vivienda en Navarra y se establecen los procedimientos de inspección y control.

El artículo segundo destaca el carácter imperativo y, por tanto, obligatorio de las condiciones de habitabilidad establecidas en el Decreto Foral y su exigibilidad por las distintas Administraciones y organismos relacionadas con el posterior uso de las viviendas, respetando en todo caso las competencias urbanísticas municipales en cuanto que el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad “no presupone el de la normativa urbanística.” La acreditación del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad exigidas se realiza por medio de la cédula de habitabilidad, sin la cual no podrá ser objeto de uso residencial ninguna construcción, excepción hecha de las viviendas que al amparo de su respectivo régimen de protección cuenten con calificación definitiva que, a estos efectos, se declara equivalente a la cédula de habitabilidad.

Continúa el artículo segundo estableciendo distintas medidas al objeto de garantizar la observancia y el control del cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas y la virtualidad de la cédula de habitabilidad. Se autoriza así a que las Administraciones públicas adopten, en el ámbito de sus competencias, las medidas oportunas para impedir el uso residencial si no se cuenta con cédula de habitabilidad en vigor. Con el mismo objetivo se prohíbe la suscripción de contratos de suministro de servicios públicos de no contar con cédula de habitabilidad, o se exige como condición indispensable para la compraventa, constitución de derechos reales o arrendamiento sobre construcciones que pretendan calificarse de vivienda, debiendo requerir la presentación de dicha cédula de habitabilidad los notarios, registradores o agentes de la propiedad inmobiliaria. Por último, se establece la obligación de las entidades locales de exigir, con anterioridad al otorgamiento de las licencias de obras, la presentación del informe previo de habitabilidad.

Nada hay en principio en estas determinaciones que puedan considerarse contrarias a normas de rango superior. No es desconocido en el ordenamiento jurídico foral el establecimiento de obligaciones a notarios, registradores, y otros profesionales colegiados, encaminadas al control de la observancia y aplicación de la normativa dictada en materias de la competencia de la Comunidad Foral, siendo aceptada su constitucionalidad en la sentencia del Tribunal Constitucional 207/1999, de 11 de noviembre, dictada a propósito de la aplicación de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención sobre suelo y vivienda. A mayor abundamiento, el proyecto recoge unas determinaciones que ya estaban establecidas en el precedente Decreto Foral 184/1988, de 17 de junio.

Por su parte, la exigencia del informe de habitabilidad como requisito previo al otorgamiento a la licencia de obras resulta directamente de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuyo artículo 191.2.d) establece que “previamente a la concesión de licencias de construcción de edificios de viviendas de nueva planta, las entidades locales requerirán del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda informe previo de habitabilidad, cuyo contenido se referirá exclusivamente a si las viviendas cumplen las condiciones de habitabilidad y normas básicas de edificación

legal y reglamentariamente establecidas, y que deberá ser evacuado en el plazo máximo de dos meses. Transcurrido este plazo sin que se hubiera emitido, se tendrá por evacuado”.

El artículo tercero establece aquellas condiciones que, practicando una remisión a los Anexos del Decreto Foral, les son aplicables a las distintas viviendas, atendiendo a la circunstancia temporal de si su construcción es anterior o posterior a la entrada en vigor de la nueva normativa, o a la naturaleza de la actuación constructiva o, finalmente, si se encuentra acogida a algún régimen de protección pública. A ello se añaden dos regímenes especiales que permiten excepcionar la aplicación de las condiciones establecidas en el Anexo I y II, respectivamente, mediante Resolución del Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda, estableciendo la norma aquellos supuestos que pueden dar lugar a la exención, fijando dos hitos temporales que, en ausencia de justificación alguna en el expediente administrativo remitido, parecen obedecer, en un caso a la fecha de publicación de la Orden ya citada de 29 de febrero de 1944, por el que se establecieron las condiciones higiénicas de las viviendas y, en el otro, a la fecha de efectividad del traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda, esto es, el 1 de julio de 1985.

El artículo cuarto establece la vinculación del planeamiento local y las ordenanzas municipales a las condiciones de habitabilidad que se establecen en el Decreto Foral, lo que es consecuencia del principio de jerarquía normativa y de las competencias de la Comunidad Foral en materia de vivienda.

El artículo quinto contempla la cédula de habitabilidad, a la que define como documento administrativo que, expedido por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, acredita el cumplimiento por una construcción de las condiciones de habitabilidad exigidas para poder ser considerada vivienda, y cuya vigencia se une indisolublemente al mantenimiento de las citadas condiciones, hasta el punto de que la pérdida de alguna de ellas puede

conllevar la extinción de la cédula de habitabilidad mediante declaración del Departamento competente.

El artículo sexto establece el contenido mínimo que desde el aspecto formal debe contener la cédula de habitabilidad como documento administrativo.

El artículo séptimo clasifica las cédulas de habitabilidad en tres categorías: A, B y provisional, siendo distinta su vigencia temporal y obedeciendo a la naturaleza y circunstancias de la construcción a la que se concede.

El artículo octavo contempla las facultades de inspección de la Administración “en cualquier momento, cuantas veces consideren oportuno” sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad, pudiendo requerir cualquier información relacionada con la habitabilidad de la vivienda. La rotundidad con que se refiere el precepto a una actuación inspectora en relación a las condiciones de las viviendas, concebidas éstas en la norma como “alojamiento habitual de las personas”, suscita inmediatamente la necesidad de proteger en todo caso el derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio y, en consecuencia, el respeto de las normas que establecen medidas de garantía del mismo. En consecuencia, aún siendo conscientes de que el redactor de la norma ha podido considerarla una obviedad, resulta conveniente se incorpore en este artículo una referencia expresa al ejercicio de las funciones inspectoras sin merma alguna del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio y sin omisión de sus garantías, significativamente la necesidad de la autorización judicial previa en aquellos casos en que no se cuente con el consentimiento del titular del derecho, pudiendo servir de referencia a estos efectos la redacción del artículo 131.2 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra.

Los artículos noveno a undécimo regulan el procedimiento de otorgamiento de la cédula de habitabilidad así como el que deben seguir las entidades locales para obtener el informe de habitabilidad previo al otorgamiento de la licencia municipal de obras, estableciéndose las

condiciones que deben reunir las correspondientes solicitudes así como la documentación que necesariamente tiene que adjuntarse a las mismas.

En el mencionado artículo undécimo se contempla que el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra podrá encomendar la gestión de competencias relativas a las cédulas de habitabilidad a los Ayuntamientos. De los informes jurídicos que obran en el expediente parece deducirse que originariamente el borrador de proyecto de Decreto Foral contemplaba la posibilidad no ya de la encomienda de gestión sino de la delegación de competencias a los Ayuntamientos en cuanto a la expedición de cédulas de habitabilidad. Esa propuesta mereció una opinión jurídica desfavorable por cuanto, se dice en el informe, “no se considera correcta la propuesta de delegar esta competencia en otras Administraciones Públicas (el artículo 13 LRJ-PAC se refiere a órganos de la misma Administración. Por esta razón se propone sustituir las previsiones sobre posible delegación competencial en los Ayuntamientos por encomiendas de gestión conforme al artículo 15 LRJ-PAC)”, como efectivamente ha hecho el texto que tenemos a la vista.

No existe objeción de legalidad por parte de este Consejo a la opción por la posibilidad de la encomienda de gestión de actividades materiales a las entidades locales en relación a la expedición de la cédula de habitabilidad, si bien debe ponerse de manifiesto que la delegación de la competencia de expedición de la cédula, y no sólo de actuaciones materiales relacionadas con la misma, bien pudo haberse contemplado en la norma en cuanto legalmente habilitada por el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, según el cual la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades Locales podrán delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión.

Esas condiciones se cumplen aquí sobradamente puesto que no cabe duda de que la habitabilidad de las viviendas incide en el ámbito de interés municipal, sin olvidar tampoco que la propia existencia de la cédula de habitabilidad como instrumento de control a expedir por la Administración

Foral supone en sí mismo una cuestión que no es inocua para la Administración Local, a quien le compete ya el otorgamiento de las licencias de primera ocupación, que bien pueden suplir la función reconocida a la cédula de habitabilidad. En fin, como dijimos en anterior dictamen, así lo han entendido, entre otras, la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ha suprimido la cédula de habitabilidad (Decreto 189/1997, de 29 de julio), o la Comunidad Autónoma de Extremadura, que si bien mantiene ese instrumento de control de calidad de las viviendas ha otorgado la competencia para su expedición a los Ayuntamientos (Decreto 158/2001, de 9 de octubre).

Los artículos duodécimo y decimotercero contemplan el procedimiento que debe seguirse para declarar la pérdida anticipada de vigencia de la cédula de habitabilidad motivada por la desaparición sobrevenida de alguna de las condiciones que justificaron en su día su concesión, sin que deban hacerse reparos de legalidad a sus determinaciones en cuanto aseguran la correspondiente audiencia de los afectados y la instrucción del correspondiente procedimiento.

La disposición adicional atribuye al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda las funciones que se derivan del artículo 21 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, y la disposición transitoria establece la aplicación de la Normativa Básica de la Edificación en tanto en cuanto no entre en vigor el Código Técnico de la Edificación, tal y como hace a su vez la Ley de Ordenación de la Edificación, según hemos visto.

La disposición derogatoria establece la derogación expresa de las Ordenes Forales 550/1992, de 25 de septiembre, y 282/1993, de 19 de mayo, reguladoras de las Ordenanzas de Viviendas de Protección Oficial y de Viviendas de Precio Tasado, así como del Decreto Foral 184/1988, de 17 de junio, sobre condiciones de habitabilidad. Disposición obligada por la propia sustitución de régimen jurídico que persigue el Decreto Foral que dictaminamos.

La primera de las dos disposiciones finales faculta al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda para dictar las

disposiciones que se consideren precisas para la ejecución y desarrollo del Decreto Foral, autorizándole a la modificación futura de las condiciones establecidas en los Anexos, viniendo reconocida la potestad reglamentaria de los consejeros en relación con las materias propias de su Departamento en el artículo 36.2.b) de la LFGACFN.

La segunda disposición final defiere la obligatoriedad de las determinaciones contenidas en el Decreto Foral al 1 de marzo de 2005, si bien permite acogerse voluntariamente a las condiciones mínimas de habitabilidad contenidas en el presente Decreto Foral. Ambas medidas resultan adecuadas y prudentes habida cuenta de la naturaleza del contenido sustantivo de la norma y la incidencia que, en otro caso, hubiera tenido sobre actividades constructivas que pueden estar actualmente en fase de ejecución.

Como se ha dicho anteriormente, incorpora el Decreto Foral tres Anexos en los que se establecen las condiciones técnicas que deben reunir las viviendas existentes (I), las de nueva planta o significativamente rehabilitadas (II) y las de protección oficial o incluidas en cualquier otro supuesto de actuación protegible del Gobierno de Navarra (III), respecto de los que los informes obrantes en el expediente afirman su compatibilidad con las determinaciones técnicas que se contienen en la Normativa Básica de la Edificación, de obligado respeto como ya hemos establecido anteriormente.

Los Anexos I y II tienen una estructura semejante, en la que se van estableciendo las condiciones que deben acreditar las viviendas en relación a sus distintos elementos, conteniéndose una descripción pormenorizada de las condiciones que deben reunir los edificios y sus viviendas, tanto desde la perspectiva exterior a la vivienda como en cuanto a las distintas dependencias de la misma. Se determinan así los servicios con que debe contar el edificio y sus viviendas; sus condiciones de seguridad; los accesos, circulaciones interiores; escaleras y patios; garajes y trasteros, etc. En cuanto a las viviendas se establecen condiciones de diseño, constructivas, dimensiones mínimas de las distintas dependencias, alturas, iluminación y ventilación, instalaciones, etc.

El Anexo III establece las condiciones de las viviendas sujetas a regímenes de protección pública, que complementan las establecidas en el Anexo II. Se contiene en este Anexo III una normativa particular de las viviendas para minusválidos que es compatible y respetuosa con la que resulta de la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, de barreras físicas y sensoriales, modificada por la Ley Foral 22/2003, de 25 de marzo.

En consecuencia, según resulta del examen que se ha realizado del contenido del proyecto de Decreto Foral y se concluye de su análisis conjunto con la normativa de aplicación, no se advierten en su texto determinaciones que contradigan el régimen legal resultante de la normativa básica estatal o legislación foral, una y otra identificada en lo sustancial en el cuerpo de este dictamen, sin que sea propio de la naturaleza y función de este Consejo entrar a valorar las decisiones técnicas que incorpora el proyecto respecto a las condiciones que deben acreditar las edificaciones y viviendas en relación a su diseño, construcción, uso y demás características.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra Foral de Navarra se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.