

Expediente: 30/2013

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Dictamen: 27/2013, de 22 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de julio de 2013,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente doña María Asunción Erice Echegaray,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 26 de junio de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra por el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 19 de junio de 2013.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido a este Consejo resultan las siguientes actuaciones principales en la tramitación del Proyecto:

1. Por Orden Foral 24/2012, de 24 de febrero, del Consejero de Fomento y Vivienda se ordena la iniciación del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda, se designa a la Dirección General de Vivienda y Ordenación del Territorio como órgano encargado de la elaboración y tramitación del Decreto Foral y se encomiendan al Servicio de Asistencia Jurídica y Administrativa en Materia de Vivienda, Ordenación Territorial y Urbanismo las tareas de apoyo y coordinación de los trabajos.

2. Elaborado un anteproyecto, el mismo fue enviado, mediante correo electrónico, a determinadas “entidades representativas afectadas”, para que pudieran formular las observaciones que estimasen convenientes. Así mismo, el texto del anteproyecto fue insertado en el anuncio de información pública que al efecto se introdujo en el sitio web informativo en materia de vivienda.

Igualmente se remitió dicho anteproyecto a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

3. En dicha fase de audiencia han formulado observaciones determinados ciudadanos, así como las organizaciones siguientes:

- Asociación de Consumidores de Navarra “Irache”
- Asociación de Constructores y Promotores (ACP).
- Consejo de la Juventud de Navarra-Nafarroako Gazte Kontseilua (CJN-NGK).
- Federación Navarra de Municipios y Concejos-Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioa (FNMC-NUKF).
- CORMIN.
- Plataforma de afectados por las hipotecas.
- Secretariado Gitano.
- Fundación ANAFE.
- Oficina de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVE) en conjunto

- ORVE-Comarca de Pamplona.
- ORVE-Tafalla.
- Oficina de rehabilitación urbana de Pamplona-Iruñeko Hirizaharberritze bulegoa.
- Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Navarra-Nafarroako Aparailari, Arkitekto Tekniko eta Eraikuntza Ingeniarien Elkargo Ofiziala.
- M.I. Colegio de Abogados de Pamplona.
- COAVN.
- Plazaola (UGT).
- Comisiones Obreras de Navarra-Nafarroako Langile Komisioak (CCOO).
- ELA-Euskal Sindikatua.

4. El Proyecto cuenta con las siguientes memorias:

- Memoria económica suscrita por el Director del Servicio de Vivienda, con fecha 15 de octubre de 2012, en la que se analizan las previsibles repercusiones económicas del Proyecto. Se detalla, en particular, su impacto en los aspectos novedosos relativos a adquisición de vivienda protegida, rehabilitación de vivienda, subvenciones a arrendadores de apartamentos protegidos y subvenciones a ciudadanos arrendatarios de su vivienda entregada en dación de pago. En el resto de actuaciones protegibles no se producen modificaciones significativas. Y, como se desprende del apartado relativo a “comparación entre ayudas actuales a vivienda y nuevo proyecto de Decreto Foral”, puede afirmarse que las ayudas del Proyecto que nos ocupa son, en líneas generales, inferiores a las actualmente vigentes.

- Memoria organizativa suscrita por la Directora del Servicio de Asistencia Jurídica y Administrativa en Materia de Vivienda, Ordenación Territorial y Urbanismo, de fecha 25 de febrero de 2013, según la cual el proyecto “no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incremento o disminución de plantilla”.

- Memoria justificativa, suscrita por el Director General de Ordenación del Territorio, Movilidad y Vivienda, de 25 de febrero de 2013.

- Memoria normativa, de fecha 25 de febrero de 2013, de la Directora del Servicio de Asistencia Jurídica y Administrativa en Materia de Vivienda, Ordenación Territorial y Urbanismo, estructurada en un apartado relativo al título competencial, otro a la normativa sobre la materia, otro a la estructura y objeto del proyecto y otro a su contenido.

5. Informe sobre impacto por razón de sexo, elaborado por la Directora del Servicio de Asistencia Jurídica y Administrativa en Materia de Vivienda, Ordenación Territorial y Urbanismo, de 25 de febrero de 2013, por el que se indica que el proyecto de Decreto Foral “no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación” e informe de la misma Directora por el que se mide el coste directo de las cargas administrativas.

6. Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Fomento, de 22 de marzo de 2013, por el que se concluye que el contenido del Decreto Foral propuesto y el procedimiento seguido para su elaboración se adecuan al ordenamiento jurídico.

7. Informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, de 30 de abril de 2013, en el que, tras realizar determinadas recomendaciones, se afirma que “el proyecto analizando se está tramitando correctamente”.

8. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el día 4 de junio de 2013, informó favorablemente el Proyecto.

9.- El Director General de Ordenación del Territorio, Movilidad y Vivienda, con fecha 5 de junio de 2013, emitió un informe propuesta, en el que se contiene la justificación del Decreto Foral y la propuesta, al Gobierno de Navarra, de toma en consideración del Proyecto.

10.- En la sesión de la Comisión de Coordinación de 17 de junio de 2013 fue examinado el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

11. El Gobierno de Navarra, en sesión de 19 de junio de 2013, acordó tomar en consideración el Proyecto, a efectos de la petición de emisión, con carácter urgente, del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del Proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta consta de una exposición de motivos, ochenta artículos distribuidos en seis capítulos, nueve disposiciones adicionales, siete transitorias, una derogatoria y tres finales, así como dos anexos.

La exposición de motivos señala que el objetivo principal del Proyecto es el de profundizar en las previsiones contenidas en la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (en adelante, LFDVN). Realizado, mediante el Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el Censo de solicitantes de vivienda protegida, el primer desarrollo reglamentario de dicha Ley Foral, en lo relativo a su Título III, el Proyecto actual desarrolla los Títulos II y IV de la citada norma, referidos a aspectos tales como el concepto, las características y las tipologías existentes de vivienda protegida, la actividad pública de fomento en materia de vivienda y las condiciones constructivas, de conservación y mantenimiento de las viviendas.

Todas estas cuestiones, se explica en la exposición de motivos, se encontraban reguladas anteriormente por el Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial. Sin embargo, este Decreto Foral, se afirma, ha quedado superado por el nuevo régimen jurídico existente en la actualidad en Navarra, tras la entrada en vigor de la LFDVN y del citado Decreto Foral por el que se regula el Censo de solicitantes de

vivienda protegida, que han venido a derogar o modificar, tanto expresa como tácitamente, muchas de las previsiones contenidas en el mismo.

Seguidamente se añade en dicho preámbulo que, por otro lado, la Comunidad Foral de Navarra no puede ser ajena a la situación de crisis económica en la que se halla inmersa la Unión Europea, así como a las medidas de reducción del déficit y de control del gasto público que ésta demanda.

En el capítulo I, sobre disposiciones generales, se establece el objeto del Proyecto, se desglosan las actuaciones protegibles y los tipos de ayudas que se prevén en apoyo de dichas actuaciones protegibles, se especifican las fechas de referencia para la acreditación del cumplimiento de las condiciones generales de acceso a dichas ayudas y se definen los conceptos de unidad familiar y de renta ponderada.

El capítulo II regula las actuaciones protegibles en materia de vivienda. En él se establece el régimen jurídico de la calificación de una vivienda como protegida. En primer lugar, se abordan las características constructivas de cada uno de los tipos de vivienda protegida, regulándose, asimismo, las condiciones urbanísticas de los terrenos y limitaciones de coste para la edificación de la vivienda. Seguidamente se determinan los precios máximos de adquisición de las viviendas y la renta anual máxima de las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento.

A continuación, se desarrollan determinados aspectos de las reservas de vivienda protegida previstas en la LFDVN, así como el procedimiento de tramitación de las calificaciones de tal tipo de vivienda, regulándose aspectos como el contenido de la solicitud de calificación, su tramitación posterior o la forma y efectos de la concesión o denegación de la calificación definitiva.

Seguidamente, se regulan las ayudas económicas para el fomento de la vivienda protegida, reuniéndose en una misma sección la totalidad de ayudas existentes en este campo; ayudas que pueden consistir en subvenciones o en la concesión de préstamos cualificados. En este ámbito,

en una clara apuesta por el fomento del alquiler de viviendas protegidas y su promoción, no se realiza ajuste alguno y, por tanto, se mantienen las subvenciones en vigor para los inquilinos de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento.

Como colofón a este capítulo, se abordan dos cuestiones afectantes a las limitaciones actualmente existentes en las facultades de uso, disfrute y disposición de las viviendas protegidas.

La primera de ellas es la relativa a la posibilidad de descalificar una vivienda protegida en el caso de que se hubiera solicitado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de la LFDVN, el cambio de la que se tiene en propiedad por otra “adecuada”, y no se hubiera obtenido respuesta en el plazo de seis meses.

La segunda medida está destinada a profundizar en el desarrollo normativo de una posibilidad que hasta el año 2010 no existía: la autorización para desocupar una vivienda protegida.

El capítulo III contiene las actuaciones protegibles en materia de rehabilitación y las correspondientes ayudas previstas en apoyo de la misma. Se detallan en él las actuaciones protegibles, las condiciones mínimas de los edificios y viviendas para su calificación como protegibles, y se definen por primera vez los diferentes presupuestos que se consideran en este ámbito (el general, el protegible y el subvencionable) y se determinan los límites de los diferentes presupuestos.

A continuación, se regulan los pasos que sigue una actuación de rehabilitación para acceder a la correspondiente subvención.

Se atribuye un papel relevante en la tramitación y gestión de las actuaciones de rehabilitación protegida a las oficinas de rehabilitación.

Así mismo, se hace en el Proyecto mención específica a la figura del Área de Rehabilitación Preferente.

El elenco de ayudas existentes en apoyo a la rehabilitación de edificios y viviendas es extenso, variado y complejo, como la propia realidad de la rehabilitación, pero el Proyecto sigue apostando por refundir todas las ayudas en cuadros sinópticos, en función de las rentas, los destinatarios y la entidad de las reformas.

El capítulo IV se dedica al arrendamiento con y sin opción de compra. Con esta regulación se trata de concretar las previsiones contenidas en los artículos 12 y 14 de la LFDVN, profundizándose en el régimen de arrendamiento de vivienda protegida.

El Proyecto regula extensamente en su capítulo V las viviendas destinadas a la población necesitada de mayor protección social: las Viviendas de Integración Social, así definidas en el artículo 4 de la LFDVN.

El capítulo VI del Proyecto recoge otras actuaciones protegibles, como el fomento del alquiler de vivienda usada (a través de la Bolsa de alquiler prevista en el artículo 13 de la LFDVN), la vivienda libre de precio limitado o los apartamentos en alquiler para personas mayores de 60 años o para personas con discapacidad.

Las disposiciones adicionales contemplan la actualización y revisión de determinadas aspectos mediante la figura de la Orden Foral (primera), los criterios técnicos para la implantación de ascensores en edificios de viviendas objeto de rehabilitación (segunda), la certificación energética de las viviendas protegidas, mediante la acreditación del cumplimiento de las obligaciones impuestas en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (tercera), la modificación del destino de las viviendas protegidas (cuarta), las causas motivadas de renuncia a la vivienda protegida (quinta), la adscripción al régimen especial de determinadas promociones calificadas en régimen de arrendamiento (sexta), la rehabilitación para la implementación de medidas de accesibilidad universal y diseño para todas las personas (séptima), el aplazamiento en la adjudicación de viviendas protegidas (octava) y la subvención al arrendamiento de viviendas en determinadas circunstancias contenidas en el

Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (novena).

Las disposiciones transitorias contemplan las condiciones transitorias, valga la redundancia, de las ayudas para el arrendamiento de viviendas de protección oficial (primera), la subvención, en determinados supuestos, a los inquilinos de viviendas que se continúen destinando al arrendamiento cuando concluya el plazo de calificación (segunda), la aplicación temporal de las medidas contenidas en el Proyecto (tercera), la subvención por instalación de domótica en viviendas libres (cuarta), la entrada en vigor el 1 de enero de 2014 de determinadas medidas (quinta), la adjudicación de viviendas protegidas declaradas vacantes (sexta) y el Fondo Foral de Vivienda Social (séptima).

La disposición derogatoria única deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en dicho Proyecto y, en particular, el Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial y las disposiciones adicionales segunda, octava y novena del Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el Censo de solicitantes de vivienda protegida. No obstante, se precisa que el citado Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, seguirá vigente a los efectos de lo establecido en la disposición transitoria tercera del referido Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el Censo de solicitantes de vivienda protegida.

La disposición final primera modifica determinados artículos del citado Decreto Foral 25/2011, la disposición final segunda faculta al Consejero competente en materia de vivienda para dictar cuantas disposiciones se precisen para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Proyecto y la disposición final tercera establece que el proyectado Decreto Foral entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Finalmente, el anexo 1 se refiere a la duración del régimen legal de las viviendas protegidas existentes y el anexo 2 establece la fórmula para la ponderación de los ingresos de los solicitantes de vivienda protegida,

teniendo en cuenta factores como el número de miembros de la unidad familiar, sus ingresos, así como otras circunstancias como la edad o el porcentaje de discapacidad.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo de la citada Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (LFDVN), así como de la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Vivienda.

Así mismo, deroga expresamente el referido Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegible en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial, adoptado previo dictamen preceptivo de este Consejo (dictamen 60/2005, de 29 de diciembre).

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El Proyecto sometido a consulta de este Consejo de Navarra expresa, tanto en su exposición de motivos, como en la documentación del expediente que se aporta, que su objeto es regular las actuaciones protegibles en materia de vivienda, en ejercicio de la competencia exclusiva de Navarra en materia de vivienda y en desarrollo de la citada LFDVN.

La Comunidad Foral de Navarra tiene atribuida competencia exclusiva sobre "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", así como respecto del patrimonio monumental y arquitectónico, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44.1 y 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA). Por el Real Decreto 1484/1985, de 1 de agosto, se llevó a cabo el 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.

La titularidad de la competencia faculta a la Comunidad Foral, siguiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, “para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”, de manera que “en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios presupuestos”.

Por su parte, la disposición final quinta de la LFDVN y la disposición final primera de la Ley Foral 6/2009 habilitan al Gobierno de Navarra para dictar disposiciones reglamentarias en desarrollo de tales leyes forales. Y, al margen de esas habilitaciones específicas, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente -en adelante, LFGNP-, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria, mediante la aprobación de Decretos Forales (artículos 7.12, 12.3 y 55 de la LFGNP).

Por todo ello, el Proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia exclusiva de Navarra en materia de vivienda, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, y su rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63).

En el presente caso, el procedimiento seguido ha tenido en cuenta las previsiones de la LFGNP. En efecto, la disposición ha de entenderse

motivada tanto por las memorias e informes que incorpora como por su exposición de motivos; el expediente incluye las memorias normativa, técnica, económica y organizativa, que expresan la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta; se ha consultado a numerosas asociaciones, organismos y organizaciones interesadas, algunas de las cuales han formulado observaciones, señalándose las que han sido tenidas en cuenta; ha informado el Servicio del Secretariado del Gobierno y Acción Normativa; se incluye un informe sobre impacto por razón del sexo; el Proyecto ha sido sometido a consulta de la Comisión Foral de Régimen Local que lo ha informado favorablemente; ha informado favorablemente la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta; y la Comisión de Coordinación ha conocido el Proyecto, previamente remitido a todos los Departamentos. Y, finalmente el Proyecto, con el expediente reseñado, se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ajusta al ordenamiento jurídico.

II.4ª. Marco normativo

Al margen del artículo 44.1 de la LORAFNA, ya citado, que otorga a la Comunidad Foral de Navarra la competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", el Proyecto sometido a dictamen viene a desarrollar la LFDVN.

Dicha Ley Foral tiene por objeto, según precisa el artículo 1 de la misma, contribuir a garantizar en Navarra el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, fomentar la accesibilidad universal y el diseño de vivienda para todas las personas, establecer las condiciones, medidas y procedimientos que permitan llenar de contenido el derecho al disfrute de una vivienda por parte de toda la ciudadanía, establecer el régimen jurídico y los requisitos de adjudicación, gestión y control de las viviendas protegidas, a través de la regulación del Censo de solicitantes, regular diversos aspectos del régimen legal de dichas viviendas

protegidas, y establecer medidas de fomento de la calidad de la construcción, de control del fraude y de defensa de la legalidad.

Así mismo, debe señalarse que dicha LFDVN ha sido objeto de modificación mediante la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra (en adelante, Ley Foral 24/2013). Como explica la exposición de motivos de esta Ley Foral, “con la presente modificación legal se pretende mejorar la definición de la función social de la propiedad de la vivienda y de las consecuencias del incumplimiento de dicha función en unos momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica”. Se explica seguidamente en dicha exposición de motivos que “concurren, de un lado, la existencia de un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado y, de otro, una demanda insatisfecha con una oferta insuficiente y a precios no adecuados, y numerosos procesos de privación de su vivienda, en particular por desahucios provenientes de ejecuciones hipotecarias, por la imposibilidad de sus moradores de pagar el precio de adquisición o de alquiler derivada de una general disminución de ingresos por la persistente crisis económica y el elevado número de desempleados”. En ese contexto, la Ley Foral 24/2013 se encamina a dar respuesta a esa problemática.

Ahora bien, es de señalar que el Proyecto que nos ocupa inició su tramitación y fue remitido a este Consejo de Navarra antes de que entrara en vigor la citada Ley Foral 24/2013 (que fue publicada en el BON número 133, de 12 de julio de 2013).

Por otra parte, el Proyecto que nos ocupa también desarrolla, en determinados aspectos, la mencionada Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Vivienda.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), singularmente de sus artículos 51 y 62.2, así como ahora de la LFGNP -artículo 56-, 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, la LORAFNA, 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.

Como se ha adelantado, el parámetro primordial a tener en consideración en este dictamen ha de ser la citada LFDVN, que aquí se desarrolla, así como la referida Ley Foral 6/2009.

A) Justificación

Según se indica en las memorias e informes del expediente y se recoge en su exposición de motivos, el nuevo proyecto de Decreto Foral se justifica en distintas razones: en primer lugar, su fin principal, siguiendo a la LFDVN, consiste en hacer efectivo en Navarra el derecho a una vivienda digna y adecuada, mediante el necesario desarrollo reglamentario de dicha Ley Foral; así mismo, la situación de crisis económica en la que la Unión Europea y, en su seno, la Comunidad Foral de Navarra, se encuentran inmersas aconseja un replanteamiento del conjunto de ayudas en materia de vivienda, a fin de realizar un gasto adecuado de los fondos públicos.

Por tanto, el Proyecto cuenta con la pertinente justificación en términos de necesidad, oportunidad y adecuación, siendo su dictado oportuno para actualizar las previsiones de la LFDVN. Además, su contenido está motivado, exponiendo su propia exposición de motivos los rasgos y objetivos básicos perseguidos por el Proyecto.

Ahora bien, procede señalar que en la exposición de motivos se ha observado un error ortográfico. En efecto, en el número 1, párrafo tercero, de la misma, se recoge, como queda dicho, que la Comunidad Foral de Navarra se encuentra inmersa en una situación de crisis económica. Pues

bien, para reflejar esta idea debe decirse que dicha Comunidad Foral se “halla” inmersa (no que se “haya” inmersa).

Así mismo, en el número 4, párrafo quinto de la misma, se hace mención a diferentes entidades locales de Navarra. Pues bien, la denominación de algunas de ellas no se ajusta a su denominación oficial. En efecto, debe recordarse que hay denominaciones simples, que se utilizan indistintamente, tanto en castellano como en vascuence; denominaciones compuestas, que se utilizan, de tal forma compuesta, tanto en castellano como en vascuence, y denominaciones dobles, en las que la utilización de una u otra depende del idioma, castellano o vascuence, que se esté utilizando.

B) Disposiciones generales

El capítulo I del Proyecto consta de 9 artículos en los que se recogen las disposiciones generales sobre la materia.

El artículo 1 regula el objeto del Proyecto, que consiste en el desarrollo de lo dispuesto en los títulos II y IV de la LFDVN, así como el desarrollo parcial de lo dispuesto en los títulos I, III y VI de la misma Ley Foral, la modificación de algunos aspectos recogidos en el Decreto Foral 25/2011 y el desarrollo de los artículos 7, 11, 14 y 16 de la Ley Foral 6/2009.

El artículo 2 detalla, en seguimiento de lo previsto en el artículo 2 de la LFDVN, las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

El artículo 3 describe los tipos de ayudas a las actuaciones protegibles y la financiación cualificada. Tales ayudas se encuadran en las siguientes modalidades: a) concesión de préstamos cualificados por parte de entidades financieras al promotor de una actuación protegible, al adquirente o al adjudicatario de una vivienda protegida; b) concesión de subvenciones, y c) reducción o descuento sobre el precio máximo de venta o renta. A su vez, por financiación cualificada se entiende la intervención de la Administración de la Comunidad Foral mediante apoyos económicos u otras aportaciones en el marco de las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

El artículo 4 establece unas disposiciones generales comunes a todas las ayudas contenidas en el proyecto de Decreto Foral.

El artículo 5 precisa que el volumen total de ayudas que se concedan dentro de cada ejercicio no excederá del establecido por la correspondiente consignación y disponibilidad presupuestaria o la que resulte de su actualización, en el caso de que se aprueben modificaciones presupuestarias de conformidad con la legislación vigente aplicable.

El artículo 6 precisa las fechas de referencia para acreditar el cumplimiento de los requisitos de acceso a las actuaciones protegibles. En determinados supuestos, tal fecha será aquélla en la que se solicite la calificación provisional; para otros efectos, se estará a las fechas previstas en los artículos 2 y 7 del mencionado Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el Censo de solicitantes de vivienda protegida, o en la fecha de presentación a visado de los contratos de venta o adjudicación de vivienda y los contratos de arrendamiento. Por último, en la renovación de los contratos de arrendamiento de vivienda protegida, la fecha que se tendrá en cuenta será la correspondiente al primer día de cada renovación anual, aun cuando la solicitud de subvención sea posterior.

El artículo 7 precisa que el concepto de unidad familiar será el que rija al respecto en la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con las salvedades previstas en la normativa que resulte de aplicación. Así mismo, establece que las familias numerosas que acrediten estar en posesión del correspondiente título en vigor podrán acceder a las actuaciones protegibles específicamente previstas en el Proyecto.

El artículo 8 establece que la renta ponderada se calculará conforme a lo previsto en el Anexo 2 del proyecto de Decreto Foral. Seguidamente se precisa que, a los efectos previstos en el Proyecto, las fechas de referencia para la presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ante las Administraciones tributarias competentes serán las previstas en el artículo 6 del mismo Proyecto, con referencia al último periodo impositivo cuyo plazo de presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas haya concluido en la fecha

en que se solicite la correspondiente subvención o calificación provisional del expediente. No obstante lo anterior, se dispone que en el caso de subvenciones que se soliciten por adquisición, adjudicación o arrendamiento de una vivienda protegida, la referencia se realizará al último periodo impositivo cuyo plazo de presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas haya concluido a fecha 1 de enero de cada año natural.

El artículo 9 regula el módulo ponderado y el módulo sin ponderar, a los que se refiere el artículo 10 de LFDVN.

Se considera que todas las disposiciones generales son conformes con el ordenamiento jurídico.

C) Actuaciones protegibles en materia de vivienda

El capítulo II del Proyecto regula las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

En la sección 1ª se definen las características constructivas comunes. El artículo 10, con el que se inicia dicha sección, regula las características constructivas de las viviendas protegidas, en aspectos tales como superficie, distribución interior, anejos vinculados, locales no vinculados, condiciones técnicas y constructivas comunes, terrenos aptos para la construcción de viviendas protegidas y superficie útil máxima. Sobre este último particular se dispone, en el apartado séptimo, que el total de superficie útil de las viviendas de protección oficial, excluidos anejos, no excederá de 90 m², o de 120 m² útiles cuando sean promovidas para familias numerosas. Y, por lo que respecta a las viviendas de precio tasado, se dispone que el total de superficie útil de las mismas, excluidos anejos, no excederá de 120 m², o de 140 m² cuando sean promovidas para familias numerosas.

El artículo 11 establece las condiciones urbanísticas de los terrenos y las limitaciones de coste para la edificación de las viviendas protegidas. Se observa que en dicho artículo 11.1.c) falta un punto antes de “Se incluirá...”.

Dicho artículo constituye el desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 7.4, párrafo segundo, de la LFDVN, al disponer que “la repercusión del coste del suelo y la urbanización sobre el precio máximo de venta, conforme a lo reglamentariamente previsto, no superará el 17,5 por 100”.

El artículo 12 regula las condiciones especiales para las viviendas protegidas unifamiliares.

El artículo 13 regula las viviendas protegidas reservadas a personas con discapacidad motriz grave. Estas viviendas serán destinadas a aquellas personas que tengan una afectación motora en extremidades inferiores con una discapacidad igual o superior al 40 %, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.1 de la LFDVN.

La sección 2ª de dicho capítulo se refiere a los precios máximos de los anejos, comunes a todos los tipos de viviendas protegidas (artículo 14), a los precios máximos de las viviendas de protección oficial (artículo 15), a los precios máximos de las viviendas de precio tasado (artículo 16) y a la renta anual máxima de las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento (artículo 17).

La sección 3ª (artículos 18 y 19) regula el número de viviendas a reservar para cada uno de los grupos de personas a los que se refiere el artículo 20 de la LFDVN.

La sección 4ª (artículos 20 a 26) se refiere a la tramitación de la calificación de las viviendas protegidas. En particular, el artículo 23 regula la autorización administrativa que debe obtener el promotor para poder percibir de los compradores o adquirentes la parte del precio que no sea objeto de préstamo, en concepto de entregas de cantidades a cuenta del precio de la vivienda. El artículo 24 regula el plazo máximo para terminar las obras y el desistimiento del promotor, el artículo 25 regula la tramitación de la calificación definitiva y el artículo 26 establece la forma y efectos de la denegación de la calificación definitiva, precisándose al respecto que los adquirentes de viviendas protegidas cuyos expedientes no hayan obtenido la calificación definitiva por causas imputables al promotor podrán optar entre

resolver el contrato y recuperar las cantidades entregadas a cuenta o solicitar del Departamento competente en materia de vivienda que se reinicie el expediente a su favor.

La sección 5ª (artículos 27 a 37) regula las ayudas económicas generales para el fomento de la vivienda protegida. Tales ayudas son las subvenciones y los préstamos cualificados.

La sección 6ª (artículos 38 a 43) se ocupa de las limitaciones a las facultades de uso, disfrute y disposición de las viviendas protegidas.

El artículo 42 regula la autorización administrativa, en determinados supuestos excepcionales, de desocupación de una vivienda protegida y el artículo 43 regula el procedimiento de concesión de la referida autorización administrativa de desocupación. En este sentido, el artículo 52.1.b) de la LFDVN dispone (antes y después de la entrada en vigor de la Ley Foral 24/2013) que podrá ser causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad el “no destinar la vivienda protegida a domicilio habitual y permanente durante un plazo superior a un año sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa de desocupación”.

Se dispone en el párrafo segundo del citado artículo 43 que las solicitudes administrativas de desocupación de una vivienda protegida, o de su uso por un familiar, deberán resolverse en el plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual sin obtener respuesta expresa, la autorización se podrá entender otorgada por silencio. Este supuesto, que no está contemplado en el artículo 6 de la LFDVN, referido al plazo de resolución de los procedimientos y al sentido de la falta de respuesta expresa, se acomoda a lo preceptuado en el artículo 43.1 de la LRJ-PAC.

El capítulo referido se estima acorde al ordenamiento jurídico.

D) Actuaciones protegibles en materia de rehabilitación

El capítulo III se refiere a las actuaciones protegibles en materia de rehabilitación. Tiene una sección 1ª (artículos 44 a 54) referida a las

disposiciones generales y una sección 2ª (artículos 55 a 60) referida a las ayudas a la rehabilitación.

Tras regularse en los artículos 44 y 45 la calificación de las actuaciones de rehabilitación y las actuaciones protegibles en la misma, el artículo 46 establece las condiciones mínimas de los edificios y viviendas para su calificación como actuación protegible. Por su parte, el artículo 47 define el concepto de presupuesto general, presupuesto protegible y presupuesto subvencionable en rehabilitaciones protegidas. El presupuesto subvencionable de las actuaciones de rehabilitación protegida será el que sirva de base para el cálculo de las subvenciones y será igual al presupuesto protegible, si no se viera reducido por los límites que al presupuesto subvencionable se establecen en el presente Decreto Foral.

El artículo 50, referido a la tramitación de la calificación provisional de rehabilitación, se refiere en su apartado 7, al recibo de la “contribución territorial urbana”. Pues bien, en la actualidad, los artículos 133 y siguientes de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, definen a este impuesto local únicamente como “Contribución Territorial”.

La sección 2ª contempla las ayudas a la rehabilitación. En el cuadro recogido en el artículo 55.1, referido a las subvenciones, se observa que, en varios apartados relativos al “porcentaje de subvención”, falta la palabra “de”.

El artículo 56 se refiere a las Áreas de Rehabilitación Preferente y Proyectos de Intervención Global. Mención especial merece, dentro de la misma sección, el artículo 58, que se refiere a la rehabilitación de las Viviendas de Integración Social, a las que se hace referencia en el artículo 4.8 de la LFDVN. El artículo 59 regula los préstamos cualificados para rehabilitación y el artículo 60 la tramitación de las solicitudes de ayudas.

Se considera que el capítulo III es conforme con el ordenamiento jurídico.

E) Condiciones del arrendamiento con y sin opción de compra y del derecho preferente de adquisición

El capítulo IV regula las condiciones del arrendamiento de vivienda protegida (régimen que se describe en la exposición de motivos como “en auge y muy demandado”) con y sin opción de compra y del derecho preferente de adquisición. Se concretan en él las previsiones contenidas en los artículos 12 y 14 de la LFDVN.

En la sección 1ª (artículos 61 a 64) se regulan los tipos de arrendamiento con opción de compra, y las condiciones, procedimiento y requisitos para el ejercicio de este derecho.

En la sección 2ª, referida a las condiciones de los arrendamientos de vivienda protegida, e integrada por un único artículo, el 65, se reitera, en su número 4, la expresión, inadecuada, como hemos dicho, de “Contribución Territorial Urbana”.

Ninguna objeción merece, por lo demás, el capítulo referido.

F) Régimen de Viviendas de Integración Social

El capítulo V (artículos 66 al 75), dividido en dos secciones, se refiere al régimen de Viviendas de Integración Social. Como el artículo 66 del Proyecto explica, se consideran Viviendas de Integración Social las viviendas usadas radicadas en Navarra destinadas a la población necesitada de mayor protección social, previo reconocimiento de las mismas como tales por parte de la Administración de la Comunidad Foral, o de una entidad local, si así lo prevé el correspondiente convenio.

Y el artículo 67 precisa que las actuaciones protegibles en Viviendas de Integración Social son el arrendamiento de vivienda y la adquisición de vivienda usada. Seguidamente, el artículo 68 establece las condiciones que deben cumplir los beneficiarios de las actuaciones protegibles en materia de Viviendas de Integración Social.

Y los artículos 74 y 75, que integran la sección 2ª del capítulo, regulan las subvenciones para compra y alquiler de Vivienda de Integración Social.

Ningún reproche merece la regulación del referido capítulo.

G) Otras actuaciones protegibles

El capítulo VI, referido a otras actuaciones protegibles, regula, en su sección 1ª, relativa al fomento del alquiler de vivienda usada, la intervención del Gobierno de Navarra en el mercado de alquiler de vivienda usada (artículo 76) y el arrendamiento intermediado a través de sociedad instrumental (artículo 77).

El artículo 76 finaliza con una mención a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, sin especificar su denominación. Se recomienda, por ello, que, sin perjuicio de lo que seguidamente se señala, el inciso final de dicho precepto finalice del siguiente modo: “Quedan excluidos los arrendamientos de temporada, y cualesquiera otros de plazo inferior al establecido para alquiler de vivienda en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos”. Así lo hace, con su denominación completa, la disposición transitoria séptima del propio Proyecto.

No obstante, como quiera que el artículo 9 de dicha Ley de Arrendamientos Urbanos, a pesar de que su rúbrica es “plazo mínimo”, no establece un plazo mínimo de duración del arrendamiento, no se estima suficientemente claro el sentido del precepto enjuiciado.

El artículo 77 regula el arrendamiento intermediado a través de sociedad instrumental. Y la letra a) de su número 1 dispone que “podrán acceder a esta bolsa de alquiler las viviendas usadas con cédula de habitabilidad que hayan permanecido vacías durante más de un año antes de la correspondiente solicitud. Este requisito, que podrá excepcionarse al determinarse la forma de gestión de la bolsa atendiendo a las circunstancias personales del propietario de la vivienda o los objetivos del mercado inmobiliario, puede comprobarse por los medios previstos en el artículo 72 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra”.

En similar sentido se expresa el artículo 13.3.b) de la LFDVN, que dispone que: “Podrán acceder a la Bolsa de alquiler las viviendas usadas con cédula de habitabilidad que hayan permanecido vacías durante más de

un año antes de la correspondiente solicitud. Este último requisito podrá excepcionarse reglamentariamente atendiendo a las circunstancias personales del propietario de la vivienda o a los objetivos del mercado inmobiliario". Este precepto de la LFDVN, es de reseñar, no ha sido modificado por la referida Ley Foral 24/2013.

Seguidamente se añade en dicho artículo 77, en la letra c) del mismo número 1, que la sociedad instrumental abonará mensualmente al propietario de la vivienda el precio de mercado, desde el momento en que se formalice el contrato de arrendamiento con una persona interesada en la vivienda. La regulación contenida en este precepto se encuentra estrechamente relacionada con alguno de los aspectos (plazo de desocupación, inclusión de viviendas en el registro y programa de intermediación para el alquiler de viviendas desocupadas) contemplados por la LFDVN. Aun tratándose de normas que persiguen finalidades distintas y que no entran en contradicción, consideramos conveniente, por razones de seguridad jurídica, introducir alguna referencia en el texto del Proyecto para establecer la debida coordinación entre ambas.

La sección 2ª de dicho capítulo regula la vivienda libre de precio tasado (artículo 78). Y la sección 3ª dedica sus artículos 79 y 80, respectivamente, a los apartamentos en alquiler para personas mayores de 60 años o para personas con discapacidad y otros alojamientos y servicios, y al fomento de los apartamentos protegidos en alquiler destinados a personas mayores de 60 años o con discapacidad.

El capítulo señalado se estima conforme a Derecho.

H) Disposiciones adicionales

Por lo que respecta a las disposiciones adicionales del Proyecto, nada hay que objetar a las mismas.

La disposición adicional primera regula la posibilidad de la actualización y revisión de determinadas cuestiones contenidas en el proyecto de Decreto

Foral, a través de Orden Foral del Consejero competente en materia de vivienda.

La disposición adicional segunda establece los criterios técnicos para la implantación de ascensores en edificios de viviendas objeto de rehabilitación.

La disposición adicional tercera regula la certificación energética de las viviendas protegidas, estableciendo que para el visado de los contratos de compraventa, adquisición, adjudicación o arrendamiento de vivienda protegida será necesario acreditar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

La disposición adicional cuarta se refiere a la modificación del destino de las viviendas protegidas.

La disposición adicional quinta detalla, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley Foral 6/2009, las causas motivadas de renuncia a la vivienda; causas que permitirán la aplicación de la penalización que, como máxima, se establece, para tales supuestos extraordinarios, en dicho artículo (penalización máxima, por todos los conceptos, de 500 euros durante el primer año desde la fecha de suscripción del mismo y de 1.200 euros a partir del segundo año, según el referido artículo 14.1 de la citada Ley Foral).

La disposición adicional sexta regula la adscripción al régimen especial de determinadas promociones calificadas en régimen de arrendamiento.

La disposición adicional séptima se refiere a la rehabilitación para la implementación de medidas de accesibilidad universal y diseño para todas las personas.

La disposición adicional octava tiene por objeto la regulación del aplazamiento, en determinadas circunstancias, de la adjudicación de viviendas protegidas.

La disposición adicional novena regula la subvención al arrendamiento de viviendas en determinadas circunstancias contenidas en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

Como ya se ha dicho, se estiman ajustadas a Derecho dichas disposiciones adicionales.

1) Disposiciones transitorias

Por su parte, las disposiciones transitorias también se estiman ajustadas a Derecho.

La disposición transitoria primera establece las condiciones transitorias de las ayudas para el arrendamiento de viviendas de protección oficial.

La disposición transitoria segunda regula la subvención, bajo determinadas condiciones, a los inquilinos de viviendas que se continúen destinando al arrendamiento cuando concluya el plazo de calificación.

La disposición transitoria tercera, relativa a la aplicación de las medidas contenidas en el proyecto de Decreto Foral, establece que las subvenciones y los nuevos requisitos de acceso a las mismas establecidas para el arrendamiento o la adquisición de una vivienda protegida resultarán de aplicación a todas las solicitudes de subvenciones y visados de contratos que se presenten a partir de su entrada en vigor, con independencia de cuando se hubiera adjudicado la vivienda protegida. En relación con el resto de subvenciones y demás medidas adoptadas, se dispone que las mismas resultarán de aplicación a los expedientes en los que se que solicite la calificación provisional a partir de su fecha de entrada en vigor.

La disposición transitoria cuarta regula la subvención por instalación de domótica en viviendas libres, estableciendo que únicamente se podrán reconocer las subvenciones por instalación de domótica previstas en el artículo 7 de la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda, a aquellos expedientes que se hubieran acogido a dichas ayudas y obtuvieran la cédula de habitabilidad antes del 31

de diciembre de 2014, siempre y cuando soliciten la correspondiente subvención en el plazo máximo de 2 meses contado desde la expedición de la correspondiente cédula.

La disposición transitoria quinta establece que determinadas medidas contenidas en el Proyecto entrarán en vigor el 1 de enero de 2014.

Y la disposición transitoria sexta regula determinadas situaciones en relación con la adjudicación de viviendas protegidas declaradas vacantes.

La disposición transitoria séptima regula el Fondo Foral de Vivienda Social, que tendrá como objetivo primordial atender a las personas que hubieran sido objeto de una resolución judicial de lanzamiento de su vivienda habitual como consecuencia de procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria.

Todo ello es acorde al ordenamiento jurídico.

J) Disposición derogatoria

La disposición derogatoria única establece que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el proyecto de Decreto Foral. En particular, se añade, quedan derogadas las siguientes disposiciones:

a) El Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial. No obstante lo anterior, se dispone que este Decreto Foral seguirá vigente a los efectos de lo establecido en la disposición transitoria tercera del Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el Censo de solicitantes de vivienda protegida.

b) Las disposiciones adicionales segunda, octava y novena del Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el Censo de solicitantes de vivienda protegida.

Esta previsión cumple la exigencia legal de referencia expresa de las disposiciones anteriores que quedan total o parcialmente derogadas (artículo 59.3 LFGNP). Es, por tanto, conforme a Derecho.

K) Disposiciones finales

La disposición final primera modifica determinados preceptos del Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el Censo de solicitantes de vivienda protegida (DFCSVP).

La disposición final segunda faculta al Consejero competente en materia de vivienda para dictar cuantas disposiciones se precisen para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el Decreto Foral.

Y la disposición final tercera preceptúa que el Decreto Foral entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

También se estiman tales disposiciones finales ajustadas a Derecho.

L) Anexos

El Proyecto incluye dos anexos. El anexo 1 regula la duración del régimen legal de las viviendas protegidas (en propiedad y en alquiler) ya existentes.

Y el anexo 2 regula los ingresos familiares ponderados.

Son ambos conformes a Derecho.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda se adecua al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.