

**Expediente:** 33/2013

**Objeto:** Ley Foral de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra y proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra.

**Dictamen:** 35/2013, de 30 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de septiembre de 2013,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga 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 3 de julio de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se solicita la emisión de dictamen sobre la “adecuación a la legislación vigente de los contenidos de la Ley Foral de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra (aprobada en la sesión plenaria del día 27 de junio) y de la proposición de Ley Foral de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (tomada en consideración en la citada sesión plenaria)”, instado por los grupos parlamentarios Unión del Pueblo Navarro y Popular del Parlamento de Navarra mediante escrito presentado el día 2 de julio de 2013.

El Consejo de Navarra, en uso de la facultad que le otorga el artículo 22 de la LFCN, adoptó el acuerdo de prorrogar el plazo para emitir este dictamen, en la sesión celebrada el día 30 julio de 2013.

### **I.2ª. Expediente remitido**

Al referido escrito de solicitud de dictamen se acompañan exclusivamente el texto de la petición formulada por los grupos parlamentarios citados, el de la Ley Foral de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, aprobado por el Parlamento de Navarra en sesión plenaria de 27 de junio de 2013, y la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, de 11 de junio de 2013, de la Proposición de Ley Foral de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

### **I.3ª. La Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra**

Si bien la petición inicial de nuestro dictamen fue instada por dos grupos parlamentarios sobre los contenidos de la que, entonces, era una proposición de ley foral, la definitiva solicitud formulada por el Presidente del Parlamento se refiere ya al contenido de la Ley Foral aprobada por el Parlamento de Navarra en su sesión de 27 de junio de 2013, en concreto de la ya vigente Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

La ley foral se estructura en una exposición de motivos, ocho artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y tres disposiciones finales.

Comienza la exposición de motivos recordando el contenido del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en cuanto reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otras condiciones, la vivienda. Se cita también en la parte expositiva de la ley foral el artículo 47 de la Constitución y su reconocimiento a todos los españoles del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, para lo

que los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias al objeto de hacer efectivo ese derecho, “regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación”.

Para ello, reseña luego, se promulgó la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, “que adopta diversas medidas para la delimitación de tal derecho y de los deberes que atañen a los poderes públicos en relación con su cumplimiento desde la perspectiva social que necesariamente tiene la vivienda”. No obstante ello, diagnostica la exposición de motivos que “a pesar de la importancia que la Constitución otorga al derecho a la vivienda, lo cierto es que en la práctica es considerada un simple bien de consumo sujeto a las leyes del mercado”.

A partir de esa constatación considera el legislador navarro que “en este contexto, es urgente y necesario que desde los poderes públicos se adopten las medidas necesarias para asegurar la función social de la vivienda y de esta forma se haga efectivo el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución, garantizando desde las administraciones públicas la realización de este derecho”, máxime cuando entiende que “la Constitución no tutela, por tanto, usos antisociales del derecho de propiedad” y que al ser “finalidad propia de la vivienda la de propiciar la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo, bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y por tanto de su función social”.

Al decir de la exposición de motivos, la ley foral pretende mejorar la definición de la función social de la propiedad de la vivienda y de las consecuencias del incumplimiento de dicha función, y todo ello en una coyuntura que califica de “emergencia social y económica”, al concurrir la existencia de un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrutilizado y, simultáneamente, una demanda insatisfecha por una oferta insuficiente y a precios no adecuados, sin omitir referirse a los “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”.

Finalmente, justificando las determinaciones legales que se adoptan, apela a la notoriedad “de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas” para constituirse en elemento “diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas”, y considera que “el especial marco económico en que nos encontramos exige una actuación extraordinaria de imperiosa urgencia, habida cuenta de la naturaleza de los derechos fundamentales en juego”.

El artículo 1 de la Ley Foral incorpora un nuevo título V bis, “de los instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas”, a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (en lo sucesivo, LFDVN), integrándose en dicho título tres distintos capítulos en los que se integran los nuevos artículos 42.bis a 42.septies.

Comprende el capítulo I, “de las viviendas deshabitadas, procedimiento para su declaración”, los artículos 42.bis a 42.quinquies. En el primero de ellos se establece el concepto de vivienda deshabitada a los efectos de la aplicación de la ley, se determinan los supuestos en los que queda excluida esa aplicación, se sitúan fuera del ámbito sancionador a las “viviendas deshabitadas de titularidad de personas físicas”, y se exige la instrucción de un procedimiento contradictorio para la declaración como “vivienda deshabitada”.

El nuevo artículo 42.ter señala los “indicios de no habitación” y el 42.quater establece las obligaciones y contenido de la información sobre viviendas deshabitadas que deben facilitar las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las compañías suministradoras de determinados servicios, los ayuntamientos, las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, y las entidades inmobiliarias.

La definición del procedimiento de declaración de vivienda deshabitada constituye el objeto del artículo 42.quinquies, regulándose la iniciación, tramitación y resolución del procedimiento, contemplándose un trámite de audiencia y alegaciones de las personas interesadas y fijándose el plazo máximo para resolver el procedimiento contradictorio, produciéndose la caducidad del procedimiento de superarse el plazo de un año que se establece.

El nuevo capítulo II, “del Registro de Viviendas Deshabitadas”, comprende el artículo 42.sexies, en el que se crea el citado Registro como “instrumento para el control y seguimiento” de las viviendas que hayan sido declaradas deshabitadas, practicándose una remisión al desarrollo reglamentario en cuanto a la determinación de las clases de asientos, las resoluciones y actos inscribibles, los plazos y las causas de cancelación de los asientos o anulación de las hojas registrales.

En el capítulo III, “de las actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas”, se integra el nuevo artículo 42.septies en el que se contempla la creación de un Parque Público de Vivienda destinado al arrendamiento para personas con dificultades en el acceso a la vivienda, que estará constituido por las viviendas que sean expropiadas, o cuyo uso sea expropiado, además de con las viviendas de titularidad, o que pueda adquirir o promover, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Además se contempla la posibilidad de que las Administraciones Públicas, directa o indirectamente, puedan intermediar al objeto de favorecer la efectiva ocupación de las viviendas deshabitadas facilitando fórmulas de concertación de arrendamientos entre los propietarios y las personas demandantes de viviendas, pudiendo ejecutarse programas de bolsas de viviendas en alquiler. Finalmente, las Administraciones Públicas establecerán “subvenciones que contribuyan a la efectiva ocupación de las viviendas deshabitadas teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias”.

El artículo 2 de la Ley Foral modifica el artículo 52, “causas de expropiación”, de la LFDVN, incorporando una nueva causa en el apartado 2, letra a), referida a la circunstancia de “mantener una vivienda deshabitada

en los casos en que constituye infracción sancionable en virtud de la presente Ley Foral y no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación”.

El artículo 3 modifica el artículo 59 de la LFDVN añadiendo a las funciones que asigna dicho precepto a los inspectores de vivienda la referida a “la comprobación, en particular, de los indicios de no habitación de viviendas”.

En el artículo 4 se procede a modificar el artículo 65, “infracciones graves”, de la LFDVN dando nueva redacción a su apartado 1, para contemplar en éste la infracción consistente en la ocultación de datos o suscripción de declaraciones falsas en relación a la efectiva habitación de la vivienda, y al apartado 24, para incluir como conducta infractora el incumplimiento de los deberes de conservación o rehabilitación de la vivienda habiendo sido requerido administrativamente para ello.

El artículo 5 modifica el artículo 66, “infracciones muy graves”, de la LFDVN incorporando al mismo las infracciones consistentes en “no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral durante dos años siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica”, y la de “falsear los documentos o certificaciones que sean necesarios para obtener una resolución administrativa con reconocimiento de derechos económicos, de protección o de habitabilidad, con el fin de obtener un acto favorable a los infractores o a terceros, de eludir una orden de ejecución u otro acto no favorable a las personas interesadas o bien para la obtención de medidas de fomento previstas en esta Ley Foral”.

El artículo 6 modifica íntegramente el artículo 72 de la LFDVN, pasando a regular las “medidas en relación a viviendas deshabitadas”, contemplando la reducción de “la sanción impuesta por la infracción muy grave relativa a no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral” a las cuantías previstas para las infracciones leves, si “la persona sancionada justifica haber puesto fin a la situación de no habitación de la vivienda”. Se contempla también que cuando la infracción muy grave citada no haya sido sancionada con expropiación “en todo caso se requerirá a la

entidad titular para que ponga fin a tal situación en plazo máximo de seis meses, con apercibimiento de que en caso contrario se impondrán multas coercitivas o de que podrá iniciarse un procedimiento expropiatorio del uso de la vivienda”.

El artículo 7 añade una nueva disposición adicional décima a la LFDVN, en la que se “declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria”, y ello a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda (apartado 1); siendo de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio en los que resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, “sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal” (apartado 2); determinándose los beneficiarios de estas expropiaciones y los requisitos que deben acreditar (apartado 3); la sujeción del procedimiento a la legislación de expropiación forzosa (apartado 4); la competencia para la declaración del interés social y necesidad de la ocupación (apartado 5); actas previas (apartado 6); declaración de urgente ocupación (apartado 7); recuperación del uso transcurrido el plazo de la expropiación y derecho de reversión (apartado 8); obligaciones económicas del beneficiario (apartado 9); pérdida de la condición de beneficiario (apartado 10) y documentación que deberá aportar éste para el inicio del procedimiento expropiatorio (apartado 11); orden de prelación en la instrucción de los procedimientos (apartado 12); supuestos de no ocupación de la vivienda (apartado 13); limitaciones presupuestarias (apartado 14) y aplicación de las disposiciones a procesos iniciados con anterioridad a la vigencia de la ley foral en los que no se hubiese ejecutado el lanzamiento o, de haberse ejecutado, la vivienda “esté desocupada” (apartado 15).

El artículo 8 añade una nueva disposición adicional undécima a la LFDVN para establecer que “podrán ser titulares de viviendas protegidas las personas jurídicas que las hayan adquirido mediante dación en pago de un crédito hipotecario, compraventa con subrogación hipotecaria o negocio jurídico similar”.

La disposición transitoria de la ley foral establece la obligación de las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y las entidades de gestión de activos, de facilitar un inventario de las viviendas protegidas que integren su balance, en el plazo de un mes desde su entrada en vigor.

Con la disposición derogatoria se derogan las disposiciones que se opongan a la ley foral, y en las disposiciones finales se faculta al desarrollo reglamentario, debiendo ponerse en funcionamiento el Registro de Viviendas Deshabitadas en el plazo de seis meses (primera); se fija el momento de inicio del cómputo de los plazos de no habitación de las viviendas en el de la entrada en vigor de la ley foral (segunda) y se establece la fecha de su entrada en vigor (tercera, aunque en la publicación en el Boletín Oficial de Navarra figura también como segunda).

### **I.3ª. La Proposición de Ley Foral de modificación del artículo 132 y Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra**

El texto legal propuesto lo integra una exposición de motivos, dos artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Se justifica la modificación legal, al decir de su exposición de motivos, en la necesidad de modificar la regulación del Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas, denominado anteriormente sobre Viviendas Desocupadas, para acompañar a la Ley Foral de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra con el correspondiente marco fiscal “mediante el establecimiento obligatorio de la exacción de este impuesto por los Ayuntamientos de Navarra”.

El artículo 1 modifica el artículo 132 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (en adelante, LFHLN) para, efectivamente, establecer la exigencia obligatoria en todos los Ayuntamientos de Navarra del “Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas” mediante la incorporación de una nueva letra f) al apartado 1 del mencionado precepto.



El artículo 2 modifica el capítulo VIII, Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas, del título II de la LFHLN, dando nueva redacción a los artículos 184 a 190 de la citada ley foral que regulan el vigente Impuesto sobre Viviendas Desocupadas.

En el artículo 184 se define el hecho imponible del Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas que gravará la titularidad de viviendas “que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas”.

En el artículo 185, “sujetos pasivos”, se mantiene la redacción del vigente artículo 186.

En el nuevo artículo 186, “exenciones”, se mantiene la redacción del vigente artículo 187, si bien se suprimen los supuestos de exención que se referían a los titulares de vivienda que estuvieran cumpliendo el servicio militar o el de las viviendas cuyos titulares sean las Administraciones Públicas.

En el artículo 187 se regula la base imponible, en términos idénticos a la vigente redacción del artículo 188.

El artículo 188 establece la cuota y el tipo de gravamen del impuesto; el artículo 189 el devengo del impuesto y la periodicidad de las cuotas; el artículo 190 regula el Censo de Viviendas Deshabitadas y el 191 las normas de gestión del impuesto, sobresaliendo de dicha regulación su analogía con la regulación vigente del Impuesto sobre Viviendas Desocupadas, sin perjuicio de su adaptación a las nuevas circunstancias derivadas de la aprobación de la Ley Foral de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

Se derogan las disposiciones que se opongan a la nueva ley foral en su disposición derogatoria, facultándose al Gobierno de Navarra para su desarrollo reglamentario (disposición final primera) y disponiéndose la entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (disposición final segunda).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter y alcance del dictamen**

De conformidad con el artículo 16.2.b) de la LFCN, el Consejo de Navarra podrá ser consultado sobre “proyectos y proposiciones de leyes forales, cuando así lo requiera el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales”, debiendo formular la solicitud de dictamen el Presidente del Parlamento de Navarra según establece el artículo 19.1 LFCN.

En consecuencia, atendiendo a que el objeto de la consulta no se encuentra comprendido en las materias a las que se refiere el artículo 16.1 LFCN, el presente dictamen se emite con carácter facultativo por el Consejo de Navarra, concurriendo en la solicitud los requisitos establecidos en los preceptos citados de la LFCN al haberse instado por dos grupos parlamentarios y haberse solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra.

Por otra parte, la petición de dictamen se nos formula sin contener una especial precisión de los términos de la misma, esto es, sin circunscribir su objeto a particulares extremos de la ley foral o al, igualmente previo, planteamiento de concretas cuestiones jurídicas. No obstante ello, resultan conocidas por este Consejo las principales dudas de constitucionalidad planteadas por el Estado frente a una disposición de análogos contenidos aprobada por la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha dado lugar al Dictamen del Consejo de Estado, de 4 de julio de 2013, y del que se extrae que las principales tachas de inconstitucionalidad planteadas vienen referidas, además de otras relacionadas con el instrumento normativo elegido que carecen aquí de virtualidad, a la posible oposición de la norma andaluza con las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1.1ª, 8ª y 18ª de la Constitución, así como con la eventual colisión con el contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 del mismo texto constitucional.

En consecuencia, a falta del planteamiento de otras cuestiones más concretas por los solicitantes del dictamen, nuestro análisis se ha de limitar a alcanzar un pronunciamiento que resuelva las dudas de constitucionalidad que puede plantear la ley foral en contraste con los preceptos constitucionales ya citados.

## **II.2ª. Las competencias de la Comunidad Foral que legitiman el establecimiento de medidas en orden a facilitar el acceso a la vivienda**

A través de la ya vigente Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, el legislador navarro introduce diversas modificaciones en la precedente LFDVN, aprobada en ejercicio de la competencia exclusiva que le reconoce a Navarra en materia de vivienda el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Junto a ese título competencial deben considerarse también los preceptos constitucionales que se invocan en la exposición de motivos de la ley foral citada, singularmente el artículo 47 de la Constitución española, en cuanto no sólo reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada sino que también impone a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias, así como el establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, o el artículo 33 de la misma Constitución, que al reconocer el derecho a la propiedad privada vincula su contenido a la función social que le atribuye, todo ello sin omitir la concurrencia de otros títulos competenciales y derechos y deberes constitucionales que pueden verse afectados con la aprobación de la ley foral que dictaminamos.

En la política a desarrollar por los poderes públicos en este ámbito material de competencias relacionadas con el derecho a la vivienda concurre, junto a una dimensión económica, “un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto -el económico y el social- se revelan difícilmente separables. Sin embargo, el art. 47 no constituye por sí mismo

un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus respectivas competencias”, habiéndose destacado que la persecución del interés general concurrente en la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles “se ha de materializar «a través de», no «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulados en la C. E.”, de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto “debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales” (STC 152/1988, de 20 de julio).

En consecuencia, en ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 44.1 de la LORAFNA, la Comunidad Foral está legitimada para establecer mediante ley foral aquellas medidas que considere pertinentes para promover en el territorio foral la efectividad del derecho a la vivienda. No obstante ello, deberemos pronunciarnos sobre si en el ejercicio de esa competencia las determinaciones normativas adoptadas en la ley foral que dictaminamos vulneran o violentan otros derechos constitucionales sobre los que le está vedado incidir a la Comunidad Foral o, en otro caso, desconocen los límites derivados de otros títulos competenciales atribuidos por la Constitución al Estado.

#### 1.- La definición de la función social de la vivienda: integración del destino habitacional entre los deberes inherentes al derecho de propiedad.

Como se ha dicho ya, la exposición de motivos de la ley foral enfatiza entre sus objetivos el de “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”.

No es ese objetivo un esfuerzo aislado del legislador navarro sino que, incluso con anterioridad a la actual coyuntura económica, ya el artículo 5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, estableció que “el ejercicio del derecho de propiedad debe cumplir su función social”, para establecer a continuación en el mismo precepto los supuestos

en que esa función era incumplida y, entre ellos, contemplándose expresamente el supuesto en que “la vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada”, pudiendo llegar a la expropiación temporal del “usufructo de la vivienda” en el supuesto de que transcurrieran dos años desde la declaración de vivienda desocupada sin corregirse “la situación de desocupación” (artículo 42.6 en la redacción anterior a la modificación llevada a cabo por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre).

Más directa ha sido la Comunidad Autónoma de Andalucía en su Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, puesto que en la nueva redacción dada al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, establece que “forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística”.

La Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, que manifiestamente se ha inspirado en la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía hasta el punto de establecer un régimen jurídico análogo en las cuestiones que nos ocupan, si bien no contiene una determinación legal tan directa, integra también el destino habitacional entre los deberes inherentes al derecho de propiedad de la vivienda en Navarra. Para ello establece la presunción de que una vivienda está deshabitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación (artículo 42.bis.2), pudiendo así ser declarada “vivienda deshabitada” tras la instrucción del correspondiente procedimiento (artículo 42.quinquies), que si es de titularidad de una persona jurídica puede dar lugar a una infracción muy grave si no da efectiva habitación a la vivienda durante dos años (artículo 66.1 de la LFDVN) con las consecuencias sancionadoras previstas en el artículo 67 de la LFDVN.

Con la integración implícita del destino residencial o habitacional en el derecho de propiedad sobre la vivienda en Navarra, y por las consecuencias que se anudan al incumplimiento de ese deber, viene a innovarse sustancialmente el estatuto jurídico de la propiedad privada sobre la vivienda respecto a la legislación hasta ahora vigente, surgiendo así la cuestión de si la Comunidad Foral en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, y aun pretendiendo remover los obstáculos que dificultan la plena efectividad del derecho a la vivienda, puede afectar al derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 de la Constitución, o si esa afección altera el contenido esencial de ese derecho, toda vez que según resulta del artículo 149.1.8º CE y el artículo 48 de la LORAFNA, Navarra ostenta competencias para establecer legislación civil que incida sobre el derecho de propiedad, según se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en sus sentencias 88/1993, de 12 de marzo, y 206/2000, de 16 de octubre.

La respuesta a las cuestiones enunciadas podemos encontrarla en la doctrina constitucional, significativamente en la STC 37/1987, de 26 de marzo, en la que el Tribunal Constitucional se enfrentó a similares objeciones frente a la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, aprobada por el Parlamento de Andalucía, y en la que se contemplaba, entre otras actuaciones, la expropiación de uso de las tierras cuando los propietarios no cumplieran los planes de explotación agraria fijados por la Administración autonómica. En la citada sentencia, y frente a la pretendida inconstitucionalidad de la norma autonómica por regular “la función social de la propiedad y, en consecuencia, el derecho mismo de propiedad”, el Tribunal Constitucional dejó ya entonces establecido que,

“...el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico, esta delimitación no se

opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada”.

De tal manera que,

“...si la Comunidad Autónoma andaluza es titular de una competencia específica para legislar en materia de «reforma y desarrollo del sector agrario», como efectivamente así es según dispone el art. 18.1.4.<sup>a</sup> de su Estatuto de Autonomía, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la tierra y su función social, dentro del territorio de Andalucía. De todo lo cual se desprende que la Ley de Reforma Agraria impugnada no ha invadido las competencias exclusivas que al Estado reserva el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución.

En esa misma sentencia, constata el Tribunal Constitucional cómo “la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil”, puesto que “la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo en general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae”. Esas conclusiones son igualmente trasladables al concepto de propiedad que acoge el Fuero Nuevo o Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra en sus leyes 346 y siguientes

En cuanto a la determinación del contenido esencial del derecho tiene dicho la doctrina constitucional que viene marcada en cada caso por el

elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y pasa a quedar comprendido en otro, de modo que “se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección” (STC 11/1981, de 8 de abril).

La referencia constitucional a la función social del derecho de propiedad “pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como puro ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo”.

En definitiva, “la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente



ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito” (STC 37/1987, de 26 de marzo FJ 2).

Desde la perspectiva expuesta no se advierte que el legislador foral en ejercicio de sus competencias en materia de vivienda haya incurrido en una desnaturalización del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda que lo haga irreconocible, pues más bien su propósito es fomentar la función social que debe desempeñar mediante el establecimiento de medidas que impidan la proliferación de viviendas sin uso o infrautilizadas y sin que, en último término, la previsión de actuaciones expropiatorias puedan tampoco identificarse con una eventual desnaturalización del derecho de propiedad de la vivienda puesto que, como también ha señalado el Tribunal Constitucional, la contemplación de actuaciones expropiatorias de las facultades de uso y disfrute no supone una infracción del contenido esencial de la propiedad privada (STC 37/1987, FJ 4).

## 2.- Sobre la competencia estatal ex artículo 149.1.1ª de la Constitución.

El citado precepto constitucional atribuye al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y una de las consecuencias que conlleva la aprobación de la Ley Foral 24/2013 es la configuración de un estatuto jurídico del derecho de propiedad de la vivienda que incorpora deberes de naturaleza asimétrica a los derivados de la legislación estatal, bien es cierto que sin embargo resultan deberes y consecuencias análogos a los existentes en otras Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la desigualdad entre regímenes jurídicos no conlleva inexorablemente y en todo caso la vulneración del aludido precepto constitucional y mucho menos de la competencia estatal que resulta del mismo.

Siguiendo a la STC 61/1997, de 20 de marzo, debe partirse de que el art. 149.1.1º CE no viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del art.

14 CE, y no representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal. De otro lado, las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE), que constituye una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente, no siendo una técnica que permita determinar lo que al Estado o a las Comunidades Autónomas les corresponde. En términos positivos, pues, tanto el legislador estatal de las condiciones básicas, como el autonómico deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 CE).

Desde otra perspectiva, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional.

En relación precisamente con el derecho a la propiedad que reconoce el art. 33 CE, el Tribunal Constitucional tiene señalado que el título del art. 149.1.1º CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9). Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier

circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho.

En definitiva, la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1º CE en relación con aquellas manifestaciones del dominio sobre las que las Comunidades Autónomas sí ostentan competencias no puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la competencia autonómica (STC 194/1994), por lo que la invocación de ese título competencial no puede impedir que la Comunidad Foral establezca en su territorio aquellas disposiciones singulares en las que se proyecte una determinada política en materia de vivienda, para cuya eficacia se instrumenten las medidas y técnicas que considere convenientes, máxime cuando los objetivos perseguidos entroncan con los designios constitucionales sobre el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada.

Ello es así, más si cabe, cuando como aquí ocurre el Estado no ha ejercido esa competencia en este ámbito material del derecho a la vivienda, por lo que, en todo caso, “en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil de atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el art. 149.1.1ª CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En suma, si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas, ya que, como queda dicho, constituyen un núcleo de regulación uniforme del que ineludiblemente debe partir la regulación que de la materia dicten las Comunidades Autónomas” (STC 173/1998, de 23 de julio). En tanto en cuanto ello no se produzca, la Comunidad Foral puede legislar conforme a su criterio en materia de vivienda, como así reconoció el

Tribunal Constitucional en materia de suelo en su sentencia 178/2004, de 21 de octubre.

### 3.- La competencia estatal sobre la legislación de expropiación forzosa.

La nueva disposición adicional décima de la LFDVN, incorporada a través del artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de cinco años. El procedimiento de expropiación temporal del uso de la vivienda “deberá ajustarse a la legislación de expropiación forzosa y, en su caso, a la legislación sectorial aplicable” sin que, por otra parte, esa remisión a la legislación de expropiación forzosa se vea contrariada por singulares disposiciones en relación a la determinación del justiprecio que, en definitiva, queda diferido al régimen jurídico resultante de la legislación especial citada.

Sobre el reparto de competencias que resulta de la Constitución en materia de expropiación forzosa ha señalado el Tribunal Constitucional que la expropiación forzosa además de ser un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (art. 33.3 de la Constitución). Por ello, el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18 de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se

prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio" (STC 37/1987, de 26 de marzo FJ 6).

Por lo que respecta a las competencias de las Comunidades Autónomas, ese mismo Tribunal ha dejado establecido que "salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicare* . En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropriandi* son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales", añadiendo que "no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropriandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados" (STC 37/1987, F. 6).

Esa doctrina constitucional es apreciablemente respetada en la disposición adicional décima al establecer el supuesto expropiatorio practicando una remisión a la legislación general en lo concerniente al procedimiento y determinación del justiprecio, por lo que no se advierte confrontación con la competencia estatal en la materia.

**II.3ª. Sobre la Proposición de Ley Foral de modificación del artículo 132 y Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra**

Desde la perspectiva de compatibilidad con el bloque de constitucionalidad que debe presidir nuestro dictamen, no advierte este Consejo reparo alguno que oponer a la citada Proposición de Ley Foral. Su objeto se circunscribe a adaptar la vigente regulación del Impuesto sobre Viviendas Desocupadas a las nuevas condiciones de viviendas deshabitadas que resultan de la aprobación de la Ley Foral 24/2013. Junto a esa adaptación, la principal novedad que introduce es el establecimiento de la exacción obligatoria del impuesto en todos los ayuntamientos de Navarra, frente a la exacción facultativa que actualmente tiene el Impuesto sobre Viviendas Desocupadas, estando facultado el legislador navarro para el establecimiento de impuestos municipales, o modificar la naturaleza de los mismos, conforme a la competencia histórica que en materia de Administración Local le reconoce el artículo 46 de la LORAFNA.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra, desde la perspectiva expuesta y en los términos del presente dictamen, considera que la Ley Foral de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra y de la proposición de Ley Foral de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra resultan compatibles con el ordenamiento jurídico constitucional.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.