

Expediente: 7/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, en aspectos relativos al régimen de viviendas de protección oficial.

Dictamen: 15/2003, de 26 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de marzo de 2003,

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

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación y tramitación de la consulta

El día 19 de febrero de 2003 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, que regula medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de vivienda, fomento de la edificación residencial, inspección y control, régimen de precios y descalificación de viviendas de protección oficial en Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 27 de enero de 2003, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Informe, sin fecha, de la Asociación de Consumidores Irache sobre el anteproyecto de Decreto Foral.
2. Informe, de 8 de enero de 2003, de la Asociación de Constructores Promotores de Navarra.
3. Informe del Director del Servicio de Vivienda del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, de 10 de enero de 2003.
4. Texto del Anteproyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2.001, de 1 de octubre.
5. Informe del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico y del Secretario Técnico del Departamento afectado.
6. Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral que modifica el Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, en aspectos relativos al régimen de viviendas de protección oficial.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN), con excepción de la remisión de dos copias autorizadas del proyecto de reglamento sometido a consulta, sin acompañarse tampoco los antecedentes y bibliografía que, en su caso, hayan servido para la redacción del proyecto de disposición reglamentaria.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, que regula medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de vivienda, fomento de la edificación residencial,

inspección y control, régimen de precios y descalificación de viviendas de protección oficial en Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre.

La letra f) del citado artículo 16.1 establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de “reglamento ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida precisamente a igual trámite consultivo (STS de 22 de octubre de 1981 y STC 18/1982, de 4 de mayo, fundamento jurídico 4º).

El Decreto Foral 276/2001, que va a ser modificado por el proyecto objeto de nuestro estudio, se dictó en ejecución y desarrollo de lo dispuesto en la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda (en adelante, LFMV). Además, el proyecto de Decreto Foral cumple lo ordenado por la disposición transitoria primera de la Ley Foral 9/2002, de 6 de mayo, por la que se establecen los módulos aplicables a las actuaciones protegibles en materia de vivienda en Navarra y se incrementan las ayudas para su adquisición; de ahí que el presente dictamen se emite con carácter preceptivo en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 16.1.f) de la LFCN.

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

La Comunidad Foral de Navarra tiene atribuida competencia exclusiva sobre "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda", de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA). En uso de dicha competencia, el Parlamento de Navarra aprobó la LFMV, cuya disposición final primera faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones precisas en desarrollo de la misma.

Por otra parte, la disposición transitoria primera de la Ley Foral 9/2002, de 6 de mayo, ordena al Gobierno de Navarra aprobar, mediante Decreto Foral, medidas económicas dirigidas a compensar el incremento del módulo aplicable en el año 2002 por encima de la inflación prevista, para que el esfuerzo financiero que deban realizar los adquirentes de viviendas de protección oficial (desde ahora, VPO), en su conjunto, sea equivalente al soportado a la entrada en vigor del módulo aplicable en el año 2001.

Al margen de la habilitación concreta y específica contenida en las citadas disposiciones legislativas, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (LFGACFN), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

Por todo ello, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta 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

Conforme al artículo 51 de la LFGACFN, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de

normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

El texto del proyecto ha sido informado por el Director del Servicio de Vivienda, por el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico y por el Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y ha sido adoptado a la vista de las alegaciones formuladas por la Asociación de Constructores Promotores de Navarra y la Asociación de Consumidores "Irache". Los informes aportados por la Administración resultan excesivamente parcos y poco cuidados desde el punto de vista gramatical. En la propuesta de acuerdo se observa un error en la fecha de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, al equivocar el año.

La tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es, en términos generales, ajustada a Derecho.

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 se va a integrar en un contexto normativo en el que existen varias disposiciones legales de referencia.

De una parte, es de obligada mención la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, modificada por la Ley Foral 5/1993, de 15 de abril, por la Ley Foral 22/1994, de 9 de diciembre, y por la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1996. Con esta legislación, la Comunidad Foral de Navarra ha tratado de hacer efectivos algunos principios constitucionales que subordinan toda la riqueza al interés general (artículo 128.1 CE) y establecen el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE).

Como ya dijimos en nuestro Dictamen 47/2001- y recordamos en el Dictamen 53/2002-, la LFMV tiene por objeto regular el sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra y establece los elementos subjetivos (destinatarios de las ayudas), objetivos (actuaciones protegibles) e instrumentales (incentivos o técnicas de apoyo) del régimen de protección de la vivienda en Navarra.

Debe tenerse, igualmente, presente la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos; en particular, su disposición adicional primera. Con arreglo al número 1 de esta norma, *el plazo de duración del régimen legal de las viviendas de protección oficial, que se califiquen para arrendamiento a partir de la entrada en vigor de la presente ley, concluirá al transcurrir totalmente el período establecido en la normativa*

aplicable para la amortización del préstamo cualificado obtenido para su promoción o, en caso de no existir dicho préstamo, transcurridos veinticinco años a contar desde la fecha de la correspondiente calificación definitiva. Sin embargo, el número 7 de la misma disposición adicional primera deja a salvo la legislación específica de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, cual es el caso de Navarra, como hemos visto.

II.5ª. Examen del proyecto de Decreto Foral

A) Justificación

La exposición que precede al proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, considera insuficiente el plazo de 12 años a partir de la terminación de las viviendas para solicitar su descalificación. Se trata –dice el texto que acompaña al Decreto- de rentabilizar los esfuerzos públicos, de gestión y económicos; por eso se propone que las nuevas viviendas de protección oficial permanezcan en tal régimen un plazo más prolongado, que se fija en 20 años.

Son, a su vez, *razones de coherencia y economía administrativa* las que se esgrimen para que el plazo de vigencia del régimen de las nuevas viviendas de protección oficial sea el mismo que para su descalificación, es decir 20 años.

El proyecto aprovecha también la ocasión para unificar los plazos de duración del régimen legal de las viviendas de protección oficial que se califiquen para arrendamiento y para reducir, en la misma proporción que lo había hecho el Decreto Foral 204/2002, de 30 de septiembre, el límite mínimo de ingresos para acceder a la propiedad de viviendas de protección oficial de régimen especial.

B) Estructura

El proyecto de Decreto Foral consta de tres artículos, en los que se contienen adiciones o modificaciones a los artículos 144, apartado a), 145,1, y 21, apartado a), del Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre; y dos disposiciones finales.

C) Contenido

El artículo primero del proyecto de Decreto Foral añade un nuevo párrafo al apartado a) del artículo 144 del Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, conforme al cual se extinguirá el régimen de viviendas de protección oficial *cuya calificación provisional se solicite a partir del 1 de abril de 2003 a los 20 años de su calificación definitiva, o 15 años desde su calificación definitiva si se trata de viviendas acogidas al régimen general de alquiler regulado en los artículos 73 a 79 y a la opción de régimen general de los artículos 108 a 111.*

Resulta indiscutible que la Comunidad Foral de Navarra ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda (artículo 44.1 LORAFNA). Esta competencia faculta a la Comunidad Foral para desarrollar una política propia en dicha materia. Ahora bien, la competencia de Navarra se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Por lo que se refiere al subsector de la vivienda, no cabe duda de que –como ha señalado la STC 152/1988, de 20 de julio- puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el artículo 149.1.13 CE la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial. No parece, sin embargo, que la regulación de los plazos, afectada por la propuesta de modificación que plantea la incorporación del nuevo apartado, quede incurso en el núcleo de las *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*, del artículo 149.1.13 CE.

El artículo segundo propone una nueva redacción al número 1 del artículo 145 del Decreto Foral 276/2001, relativo al procedimiento para la descalificación voluntaria. Frente a la previsión actual de descalificación voluntaria una vez *transcurridos al menos 12 años desde la calificación definitiva de la misma, con excepción de lo dispuesto en el presente artículo y en el artículo 99*, se propone una modificación del citado número 1 en el sentido de que las viviendas de protección oficial *no podrán descalificarse durante la vigencia del régimen legal de protección oficial señalado en el*

artículo 144, sin excepción. En las viviendas cuya calificación provisional se haya solicitado antes del 1 de abril de 2003, el régimen de descalificación será el de la normativa todavía vigente. Como tuvimos oportunidad de indicar en nuestro dictamen 3/2000, desde el Decreto Foral 175/1989, de 3 de agosto, hasta el actual 276/2001, que se propone reformar, se han sucedido distintas normas reglamentarias forales atinentes a la descalificación de viviendas de protección oficial. En el citado dictamen se afirmaba que *la posibilidad de descalificar una vivienda de protección oficial antes de culminar el plazo de vigencia de dicho régimen no ha formado parte integrante del mismo de manera permanente. Inicialmente, la descalificación voluntaria podía autorizarse o denegarse con carácter discrecional por la Administración, sin referencia a plazo alguno. Posteriormente, el Decreto Foral 25/1994 eliminó la posibilidad de descalificar voluntariamente las viviendas de protección oficial de promoción pública hasta vencer el plazo de vigencia de dicho régimen de V.P.O.* No existe, por tanto, ninguna objeción de legalidad a esta previsión normativa que se propone.

El artículo tercero del Decreto Foral a examen contiene una nueva redacción del apartado a) del artículo 21 del Decreto Foral 276/2001, consecuencia lógica y razonable de lo prevenido en el Decreto Foral 204/2002, de 30 de septiembre. En efecto, el aumento del módulo para 2002 ha provocado una consecuencia no deseada, según pone de manifiesto la exposición que precede al texto de la última norma citada; a saber: la elevación del límite inferior de ingresos económicos para la percepción de ayudas, que estaba fijado en la séptima parte del precio máximo de la vivienda. Como se cuida en señalar dicha exposición, si se rebaja el límite inferior hasta el octavo del precio máximo de la vivienda que se adquiere, se restablece la situación anterior en beneficio de un segmento de adquirentes situado en el umbral de la insolvencia económica. Pues bien, en coherencia con lo dispuesto en este punto por el Decreto Foral 204/2002, se reducen los ingresos familiares de los posibles adquirentes de una vivienda de régimen especial de protección oficial a la octava parte del precio de la vivienda.

La disposición final primera determina que el régimen establecido en la norma se aplicará a los expedientes de viviendas de protección oficial *cuya*

calificación provisional se solicite a partir del 1 de abril de 2003. Nada que objetar a esta previsión normativa, ni a la disposición adicional segunda que contempla la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2001, de 1 de octubre, que regula medidas de financiación y apoyo de actuaciones protegibles en materia de vivienda, fomento de la edificación residencial, inspección y control, régimen de precios y descalificación de viviendas de protección oficial en Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.