

Expediente: 5/2003

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

Dictamen: 31/2003, de 5 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de mayo de 2003

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

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 6 de febrero de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 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 la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de diciembre de 2002.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido está integrado sustancialmente por los siguientes documentos y actuaciones, citados según su orden:

1. Fotocopia del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de diciembre de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de la emisión de nuestro preceptivo dictamen, dejando sin efecto anterior Acuerdo de 28 de octubre de 2002 adoptado al mismo efecto.
2. Fotocopia del Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra y de sus Anexos.
3. Informe jurídico del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio y Vivienda, de 11 de noviembre de 2002, con el Vº Bº de la Secretaría Técnica del mismo Departamento.
4. Fotocopia del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de octubre de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de la emisión de nuestro preceptivo dictamen, posteriormente dejado sin efecto.
5. Informe-propuesta del Director del Servicio de Vivienda, de 21 de octubre de 2002.
6. Informes del Jefe de la Sección de Edificación, de 17 de julio y 2 de octubre de 2002, dando cuenta de la audiencia concedida a los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos-Técnicos, así como a la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra y, finalmente, a la Asociación de Consumidores Irache. En el citado informe se afirma haber aceptado la mayor parte de las observaciones recibidas.

7. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento, de 23 de octubre de 2002, sobre el contenido del expediente y los informes emitidos al respecto.
8. Escritos de alegaciones del Colegio Oficial de Arquitectos Vasconavarro; del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, y de la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra.
9. Borrador del Proyecto de Decreto Foral remitido a las citadas entidades en el trámite de audiencia concedido a las mismas, acompañado de un Informe del Jefe de la Sección de Edificación, de 11 de octubre de 2001, señalando las cuestiones que entiende de mayor trascendencia en la norma propuesta. Debe señalarse que el texto del borrador del proyecto que se nos ha remitido está incompleto, de tal manera que en su parte normativa están ausentes todos los preceptos referidos a la cédula de habitabilidad que se contienen en el proyecto tomado en consideración finalmente por el Gobierno de Navarra, desconociendo este Consejo si esa deficiencia obedece a un mero error material o si, por el contrario, esos preceptos fueron incorporados al texto del proyecto con posterioridad al trámite de audiencia conferido a las entidades ya citadas, en cuyo supuesto padecería la propia eficacia de la audiencia concedida.

El Consejo de Navarra adoptó, con fecha 26 de marzo de 2003, el acuerdo de ampliar el plazo de emisión del presente dictamen, de conformidad con lo expuesto en el artículo 22 de la LFCN.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a establecer las condiciones mínimas de habitabilidad que debe reunir toda vivienda en Navarra, cualquiera que sea su régimen de venta y la naturaleza, pública o

privada, del promotor, así como a regular los procedimientos de inspección y control de la construcción y utilización de viviendas, según se describe en el propio artículo 1º del proyecto. En esa regulación se establecen los procedimientos para solicitar y, en su caso, obtener tanto el informe de habitabilidad, previo a la concesión de la licencia municipal de obras, como la posterior cédula de habitabilidad, entre otras cuestiones.

El proyecto de Decreto Foral viene así a desarrollar parcialmente la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, cuyo artículo 6.2 remite al Gobierno de Navarra el establecimiento reglamentario de la “normativa técnica de las viviendas a precio tasado”. Por otra parte, es también objeto de desarrollo reglamentario por el proyecto de Decreto Foral el artículo 191, y concordantes, de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en cuanto en dicho precepto se establece legalmente la exigencia del informe previo de habitabilidad como requisito precedente al otorgamiento de la licencia municipal de obras, y todo ello en el ámbito de la autorización otorgada al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario por la Disposición Final Primera de la citada Ley Foral. Finalmente, desde una perspectiva más general, el proyecto de Decreto Foral se enmarca en la autorización otorgada al Gobierno de Navarra para el dictado de las disposiciones necesarias para su ejecución y desarrollo por la Disposición Final Segunda de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, en cuyo artículo 23 se reconocen las facultades de la Administración Foral para el establecimiento, control e inspección de las condiciones higiénico-sanitarias de los edificios de convivencia pública o colectiva; o en el artículo 32 en el que se reconoce a la Administración Foral la potestad reglamentaria en materia de sanidad interior e higiene, etc.

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

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

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

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

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

Todas estas exigencias procedimentales, siempre aconsejables, son además necesarias cuando la índole del asunto o la normativa así lo requieran. En el presente caso el significado y la trascendencia de la materia objeto de reglamentación, por incidir notablemente en la esfera de los derechos de los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada, convierten en inexcusable el cumplimentar con el mayor celo las citadas garantías en el procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria.

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

En el presente caso, según resulta de la documentación remitida, se han emitido informes por la Sección de Régimen Jurídico, por la Sección de Edificación, por el Servicio de Vivienda y por la Secretaría Técnica, unidades todas del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, si bien se echa en falta una memoria que justifique suficientemente la oportunidad y adecuación de las decisiones normativas propuestas. Igualmente se ha conferido audiencia a los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos-Técnicos, así como a la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra y, finalmente, a la Asociación de Consumidores Irache. Todas ellas han podido formular alegaciones y las que han creído conveniente formularlas las han visto estimadas y, según se

afirma en los distintos informes, recogidas incluso en el definitivo texto elevado a la categoría de proyecto.

No obstante ello, si bien en una primera aproximación al expediente pudo considerarse que se ha dotado al procedimiento de las necesarias garantías de legalidad, acierto, oportunidad y audiencia a ciudadanos y entidades afectadas, el examen del contenido del proyecto de Decreto Foral y el conocimiento de las materias que constituyen su objeto llevan a conclusión contraria, significativamente en cuanto se han omitido los informes de la Comisión Foral de Régimen Local y de la Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales.

El artículo 69 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, atribuye a la Comisión Foral de Régimen Local, entre otras, la función de “informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra”, estableciéndose un informe de carácter preceptivo que debe preceder a la aprobación de esas disposiciones generales bajo sanción de nulidad (STSJN de 10 de noviembre de 1999).

A juicio de este Consejo no cabe duda que el proyecto de Decreto Foral se refiere no sólo a materias que afectan a la Administración Local desde su consideración general (véanse las competencias de los municipios en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, o en el artículo 34 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud) sino en cuanto contiene determinaciones específicamente dirigidas a las entidades locales. Así lo hace el proyecto en sus artículos 2.2.d) y 10 (en cuanto a la exigencia del informe de habitabilidad con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras de competencia municipal); 4 (en cuanto a la vinculación del planeamiento local y de las ordenanzas municipales); 11.2 (en cuanto a la eventual encomienda de gestión de competencias relativas a las cédulas de habitabilidad), etc. Todo ello sin poder olvidar que la propia existencia de la cédula de habitabilidad como instrumento de control a expedir por la Administración Foral supone en sí mismo una cuestión que no es inocua para la Administración Local, a quien

le compete el otorgamiento de las licencias de primera ocupación, que bien pueden suplir la función reconocida a la cédula de habitabilidad. Así lo ha entendido, entre otras, la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ha suprimido la cédula de habitabilidad (Decreto 189/1997, de 29 de julio), o la Comunidad Autónoma de Extremadura, que si bien mantiene ese instrumento de control de calidad de las viviendas ha otorgado la competencia para su expedición a los Ayuntamientos (Decreto 158/2001, de 9 de octubre).

Por su parte, la Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales, en la que están representadas las Asociaciones de Minusválidos Físicos y Sensoriales, es contemplada en el artículo 19 de la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, de barreras físicas y sensoriales, como un órgano de control del cumplimiento de la citada ley foral y de sus disposiciones reglamentarias. Pues bien, también en ese ámbito incide directamente el proyecto de Decreto Foral, significativamente en sus distintos anexos, hasta el punto de que se contiene un específico precepto (el artículo 11 del Anexo III) en el que se establece una “normativa particular de las viviendas para minusválidos”, siendo evidente, en consecuencia, la procedencia de otorgarle trámite de audiencia si se quiere cumplir con los postulados procedimentales de los que se ha partido.

En consecuencia, la solicitud de dictamen no se ajusta a las condiciones señaladas en el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, en cuanto su artículo 28 establece que a la solicitud deberá acompañarse el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos, por lo que, de conformidad con el artículo 29.1 del mismo, procede su devolución con la advertencia de las deficiencias observadas, teniéndola por no efectuada.

III. CONCLUSIÓN

Procede la devolución de la consulta formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se

regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas de la Comunidad Foral de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.