

<p><b>Expediente:</b> 34/2000 <b>Órgano:</b> Comisión Permanente <b>Objeto:</b> Proyecto de Decreto Foral, por el que se modifica el Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda. <b>Dictamen:</b> 37/2000, de 9 de octubre</p>
---

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 9 de octubre de 2000,

la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, integrada por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **I.1 Formulación y tramitación de la consulta.**

Con fecha de 21 de agosto de 2000 ha tenido entrada en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, mediante el cual recaba la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del Consejo de Navarra sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en

Navarra, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de julio de 2000.

La consulta se somete a dictamen del Consejo de Navarra al amparo de lo dispuesto en el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), siendo su conocimiento de la competencia de la Comisión Permanente conforme a lo previsto en el art. 17.1 a) de la LFCN.

A dicha consulta se acompaña la siguiente documentación relativa a la tramitación del proyecto de Decreto Foral:

- a) Certificado del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 24 de julio de 2000, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, de conformidad con el artículo 17.1.a) LFCN.
- b) Informe sobre el proyecto de Decreto Foral emitido por el Director del Servicio de Vivienda del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en fecha 17 de julio de 2000.
- c) Informe emitido por el Secretario Técnico del citado Departamento, de 17 de julio, en el que da cuenta de la tramitación del proyecto de Decreto Foral; de los documentos que contiene el expediente; justifica la competencia de la Comunidad Foral en la materia y

advierte de la necesidad de nuestro informe preceptivo conforme a lo dispuesto en el artículo 17.1.a) LFCN.

- d) Antecedentes normativos del proyecto de Decreto Foral, que se concretan por el Departamento proponente en los Decretos Forales 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra, y 621/1999, de 20 de diciembre, por el que se modifica la regulación de la descalificación voluntaria de viviendas de protección oficial y otras determinaciones del Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre. Se incorporan fotocopias de ambas disposiciones en el expediente remitido a este Consejo.
- e) Texto del proyecto de Decreto Foral elevado al Gobierno de Navarra por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y tomado en consideración por el Gobierno de Navarra.
- f) Con posterioridad, cumplimentando el requerimiento de documentación adicional formulado por el Presidente de este Consejo mediante escrito de 6 de septiembre de 2000, se nos traslada a través de escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de 15 de septiembre de 2000, copia del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de enero de 1997, en el que se aprueban las instrucciones que deben seguirse por los Departamentos de la Administración Foral en la conformación de los expedientes de aquellos asuntos de los que deba conocer el Gobierno de Navarra, relacionando los informes que se deben incluir en los citados expedientes e impartiendo distintas

instrucciones en cuanto a la redacción de los textos, su sistemática, supervisión, etc.

La documentación presentada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el art. 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, excepción hecha de las dos copias autorizadas del proyecto de Reglamento en estudio, una de las cuales debe venir acompañada de los antecedentes y bibliografía.

En sesión del Pleno del Consejo de Navarra, celebrada el día 21 de septiembre de 2000, se adoptó el acuerdo de ampliar en treinta días naturales los plazos en curso para evacuar los dictámenes no emitidos que hasta este momento se le han solicitado, y que no hayan sido afectados por otros acuerdos de ampliación, entre los que se encuentra el presente. Dicho acuerdo fue notificado, con fecha 25 de septiembre, al Presidente del Gobierno de Navarra.

## **I.2 Consulta.**

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra antes de proceder a la aprobación del Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1 Marco Jurídico.**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, singularmente de su artículo 51, así como de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con especial referencia aquí a los artículos 51, 59 y 60, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la Ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El objeto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta de este Consejo de Navarra es introducir distintas modificaciones en el articulado de una norma reglamentaria precedente, en concreto la aprobada por Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra.

La modificación persigue, según justifica la propuesta, adaptar las referencias realizadas en el Reglamento que se modifica, a la base imponible regular en el Impuesto sobre la Renta de las Persona Físicas, al nuevo concepto de parte general de la base imponible que se toma de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A ella se suman otras modificaciones tendentes al incremento de las ayudas para actuaciones de rehabilitación encaminadas a la supresión de barreras arquitectónicas, o para actuaciones directamente encaminadas a la supresión de las citadas barreras, o para facilitar la instalación de ascensores en determinadas viviendas. Se introducen

igualmente medidas de distinto signo en el ámbito de la rehabilitación, al objeto de favorecer las actuaciones de determinados ensanches de las ciudades, o en el del fomento de las medidas de realojo urbanístico, o en el del acceso a nuevas viviendas de mayor superficie por quienes tienen una vivienda que resulta inadecuada para sus necesidades. Finalmente, se desarrolla el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto de las Administraciones Públicas sobre las viviendas de precio tasado edificadas sobre suelos de titularidad pública cedidos onerosamente.

A la vista del contenido del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta debemos situar el principal parámetro de legalidad 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, siendo la Disposición Final 1ª de la citada Ley Foral la que faculta al Gobierno para dictar las disposiciones precisas para su desarrollo. Remisión legal cumplimentada a través de un elenco normativo que vino a ser refundido precisamente por el Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra, cuya modificación puntual se pretende por el proyecto sometido a consulta.

Es en la citada Ley Foral donde se encuentran los elementos esenciales que sustentan el sistema de financiación y protección en materia de vivienda en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, definiéndose allí los destinatarios de las ayudas, las actuaciones protegibles, entre ellas las referentes a las viviendas de precio tasado, los distintos regímenes de protección y los instrumentos de financiación cualificada para cada actuación, entre otras determinaciones.

A la anterior Ley Foral, marco legal de referencia obligado, deberá añadirse, a la vista de las concretas determinaciones del proyecto de Decreto Foral, la consideración de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y viviendas, que si bien ha sido derogada en su mayor parte por la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, mantienen su vigencia los artículos 43 a 46, que regulan los derechos de tanteo y retracto sobre las Viviendas de Protección Oficial (en adelante, VPO), y que tampoco se han visto afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1999, de 11 de noviembre, que declarara la inconstitucionalidad del artículo 47.3 exclusivamente.

El análisis y contraste del proyecto de Decreto Foral con el marco normativo de aplicación, que se ha descrito en sus elementos sustanciales, ha de hacerse desde la concepción de que la potestad reglamentaria no puede identificarse con la simple reproducción, aclaración o ampliación de la norma que la habilita sino que está llamada para complementar a ésta en la medida que sea indispensable para que adquiera su plena efectividad. Determinación del complemento indispensable necesario para lo que “no basta acudir a lo expresamente previsto en la ley habilitante sino que ha de tenerse en cuenta, en primer término la finalidad que se persigue con su dictado y, en segundo lugar, cuál es el marco en que dicha Ley se dicta” (STS de 2 de febrero de 2000).

## **II.2 La competencia de la Comunidad Foral en materia de vivienda.**

Conforme establece el artículo 148.1.3ª de la Constitución y los artículos 44.1 y 9 de la LORAFNA, corresponde a Navarra la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, así

como respecto del patrimonio monumental y arquitectónico, pudiéndose citar, a mayor abundamiento, el Real Decreto 1484/1985, de 1 de agosto, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda.

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”, y precisamente con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra se contemplan los beneficios y sistemas de financiación otorgados al amparo de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, y del Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra.

Por otra parte, esa misma titularidad competencial en materia de vivienda faculta igualmente a la Comunidad Foral al establecimiento de derechos de tanteo y retracto en cuanto que “se instrumentan al servicio de finalidades constitucionales que son ínsitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra (art. 44.1. LORAFNA), pues se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la



construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 33.2 y 47 C.E.” (STC 207/1999, de 11 de noviembre).

Por lo expuesto, y a la vista del objeto y contenido del proyecto de Decreto Foral y de los títulos competenciales que acredita la Comunidad Foral de Navarra en la materia, no se encuentra obstáculo que pueda oponerse desde esta perspectiva competencial a la aprobación del proyecto de Decreto Foral propuesto.

Por último, es el Gobierno de Navarra el órgano competente para la aprobación del proyecto de Decreto Foral, en aplicación de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en la que se atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria (art. 4.1), adoptando sus disposiciones reglamentarias la forma de Decreto Foral (art. 55.1), viniendo facultado además para esta concreta actuación de desarrollo reglamentario de una Ley Foral previa, por la Disposición Final 1ª de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

### **II.3 El procedimiento de tramitación del proyecto.**

Conforme al art. 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, “las disposiciones reglamentarias ....se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El art. 57 de la misma Ley, 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 BON-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los arts. 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 arts. 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 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. En particular, -según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

Con objeto de este dictamen, toda vez que era citado expresamente en el informe emitido por el Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, este Consejo requirió la

aportación al expediente del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de enero de 1997. Su lectura nos demuestra que el Gobierno de Navarra comparte nuestra preocupación por que el acierto y legalidad de la actuación administrativa venga avalada por todas las actuaciones previas necesarias que favorezcan la decisión administrativa, si bien lamentablemente la propia naturaleza del Acuerdo, lo limitado de su contenido y su ausencia de publicidad, mantienen la vigencia de nuestras anteriores consideraciones sobre la necesidad de acometer las iniciativas legislativas oportunas en orden a dotarse de la normativa que regule el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, abandonando el ámbito administrativo interno de las “instrucciones” que tenemos a la vista.

Desde esta perspectiva el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ajusta, en términos generales, a las exigencias descritas. Así se incorporan al expediente los informes emitidos por el Director del Servicio de Vivienda y de la Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, adjuntándose igualmente referencia a los antecedentes normativos que se han tenido en cuenta en la elaboración de la propuesta.

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

Como se ha dejado establecido anteriormente, el proyecto de Decreto Foral viene a introducir distintas modificaciones puntuales en una norma reglamentaria preexistente, el Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra. Desde el aspecto sustantivo, del análisis del contenido del proyecto de Decreto Foral y de su contraste con el marco normativo que se ha descrito, no se advierten reparos o tachas de ilegalidad, sin perjuicio

de lo que después se dirá, que se constituyan en obstáculo general para su aprobación por el Gobierno de Navarra, pudiéndose hacer respecto de las distintas determinaciones contenidas en el proyecto las siguientes consideraciones:

1.- Los redactores de la propuesta, a nuestro juicio con buen criterio, han optado prácticamente en la generalidad de los casos por la reproducción íntegra en la modificación de aquellos preceptos que resultan modificados, más allá de la importancia o significación de la modificación propuesta, facilitando así la labor del operador jurídico, evitándole el manejo de lo que a menudo llega a ser un complejo entramado de apartados y subapartados, cuando no segmentos de un párrafo que se extraen de su contexto originario, y procurándose, en suma, el mayor grado de certeza en la determinación del Derecho vigente aplicable.

2.- Las modificaciones del artículo 10 y del artículo 129.1, en éste parcialmente, traen causa de la Ley Foral 22/1998, de 28 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, toda vez que en su régimen jurídico la base imponible del impuesto ha pasado a diferenciarse en parte general y parte especial, obligando a realizar las adaptaciones oportunas en aquellas disposiciones que se remitían a la base imponible “regular” a la que se refería la anterior normativa del impuesto. La modificación se opera aquí en el artículo 10 en lo concerniente a la determinación de los “ingresos familiares ponderados”, pasando a contemplarse la “parte general de la base o bases imponibles” para la ponderación de los ingresos de los beneficiarios de las distintas actuaciones en materia de vivienda. A mayor abundamiento, la modificación que se propone viene a dotar de rango normativo adecuado a lo ya establecido por Orden Foral 692/2000, de 20 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se estableció que “las

referencias a la base imponible regular contenidas en el Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, de medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra, se entenderán hechas a la parte general de la base imponible, conforme a lo establecido en la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”.

3.- Se modifica el artículo 11 ampliando las posibilidades de declaración de “áreas de rehabilitación preferente” de los centros históricos mediante la fórmula de reducir la antigüedad requerida a los edificios para esa declaración.

4.- Las modificaciones que se proponen respecto de los artículos 20 y 23 obedecen a facilitar el acceso a las ayudas de aquellos que ya poseen una vivienda pero que, por el transcurso del tiempo o cambio de circunstancias, ésta ha llegado a ser inadecuada o se ha visto afectada por cambio de usos en el planeamiento urbanístico. Se amplía así significativamente la disponibilidad de metros cuadrados por persona que debe tener una vivienda para considerarse adecuada, o inadecuada de no alcanzarse los parámetros que se establecen.

5.- La modificación de los artículos 62, 67 y 69, obedece a una igual motivación de favorecer, bien ampliando los supuestos anteriores bien mejorando sus condiciones, la eliminación de barreras arquitectónicas, y con ella facilitar la aplicación de la Ley Foral 4/1988, de 11 de julio, sobre barreras físicas y sensoriales, así como facilitar la instalación de ascensores en determinados tipos de edificios de viviendas.

6.- La modificación del artículo 19 es una simple adaptación técnica por la que se eliminan las referencias a la derogada Ley 6/1992, de 14 de mayo, del Impuesto sobre la Renta, y se refunden en uno solo lo que

anteriormente eran dos párrafos separados, sin alterar su significado y mejorándose su comprensión.

7.- La modificación del artículo 148.1 obedece a la incorporación de la exigencia de un informe del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud en el procedimiento de descalificación de VPO instado por el promotor, con el evidente objetivo de que la descalificación pretendida no sirva para defraudar los fines perseguidos por la actividad de fomento desarrollada por el citado Departamento a través de las ayudas de que se trate.

Las expuestas modificaciones, dictadas por el Gobierno de Navarra en ejercicio de su potestad reglamentaria y de la habilitación conferida por la Disposición Final 1º de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, no exceden el ámbito de la delegación ni contradicen las previas previsiones legales por lo que deberá concluirse en su adecuación al Ordenamiento Jurídico.

#### **II.5 El derecho de tanteo y retracto en la transmisión de viviendas a precio tasado.**

El proyecto de Decreto Foral viene a modificar sustancialmente el artículo 38 del Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, de medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra, introduciendo nuevas determinaciones respecto al ejercicio por las Administraciones Públicas de los derechos de tanteo y retracto sobre las transmisiones de las viviendas de precio tasado, y más específicamente de aquellas viviendas de esta naturaleza que se hubieran edificado sobre suelos de titularidad pública que hubieran sido cedidos onerosamente a los promotores en concurso público.

La redacción actual del artículo 38 no es sino transposición al ámbito reglamentario de un precepto legal de redacción idéntica, el artículo 6.4, de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, del siguiente tenor literal:

“4. Cuando la promoción de este tipo de viviendas sea realizada sobre suelos de titularidad pública, cedidos onerosamente en concurso público a los promotores de las mismas, la Administración Pública correspondiente ostentará el derecho de tanteo y retracto sobre la transmisión de estas viviendas en las mismas condiciones que las existentes para las viviendas de Protección Oficial.”

El proyecto de Decreto Foral en este punto de modificación del artículo 38 mantiene, encabzando el precepto, la previa determinación legal en idénticos términos, para posteriormente pasar a desarrollar las condiciones de ejercicio de esos derechos de tanteo y retracto, significativamente regulando lo referente al plazo y al precio a considerar en los supuestos de ejercicio efectivo de los citados derechos de tanteo y retracto.

Ante la habilitación legal contenida en la Disposición Final 1ª de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, a la que puede añadirse la establecida en la Disposición Final de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, el Gobierno de Navarra está suficientemente facultado para el ejercicio de la potestad reglamentaria desarrollando el preexistente precepto legal.

De otro lado, la necesidad de un desarrollo reglamentario que venga a complementar la previa determinación legal está aquí suficientemente justificada. Baste para ello en reparar que el artículo 6.4 de la Ley Foral

14/1992, de 21 de diciembre, remite a las condiciones existentes en lo relacionado con las VPO para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto sobre viviendas de precio tasado, cuando es lo cierto que los respectivos regímenes jurídicos tienen sustanciales diferencias en su grado de desarrollo normativo. Así, si bien las VPO cuentan con una ya larga tradición normativa, sin que la descripción pormenorizada del proceso legislativo y reglamentario sea aquí necesaria, que ha venido configurando un régimen jurídico singular, un estatuto propio que define tanto sus elementos principales como aquellos elementos más accesorios, con profusión en la regulación tanto de sus aspectos sustantivos como de aquellos otros más adjetivos, no ocurre otro tanto con las denominadas viviendas de precio tasado, pues respecto de éstas la descripción de su régimen jurídico se limita a los artículos 6 de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, y 32 a 40 del Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, dictado en su desarrollo.

De la lectura conjunta de los citados preceptos y de aquellos otros que, de alcance más general, también pudieran resultarles aplicables a las viviendas de precio tasado, resulta que, a diferencia de lo que sucede con las VPO, las viviendas de precio tasado se definen por referencia a las condiciones que deben concurrir, tanto desde la perspectiva objetiva de la vivienda como de la subjetiva de los destinatarios de las mismas, en la promoción de viviendas que quiera acogerse al régimen de ayudas públicas (artículos 6 de la Ley Foral y 32 del Reglamento); definiéndose la naturaleza y condiciones de las ayudas en el Reglamento (artículos 33 a 35), como igualmente se hace respecto del precio máximo de venta (artículo 36), del régimen sancionador (artículo 37), o de las condiciones de visado de los contratos y procedimiento de calificación (artículos 39 y 40). A ellos deben añadirse las determinaciones sobre el derecho de tanteo y retracto de la Administración Pública (en el ya conocido artículo 38 del Reglamento) y la



prohibición temporal de disponer que, con ámbito general, se contiene en el artículo 140 del Reglamento, y conforme al cual “las viviendas por las que se haya recibido ayudas económicas del Gobierno de Navarra no podrán ser objeto de cesión por ningún título durante un periodo de cinco años a partir de la fecha de calificación definitiva, a menos que se reintegre al Gobierno de Navarra la totalidad del importe percibido, incrementado en el interés legal fijado anualmente por la Administración Central”.

Por tanto, en las viviendas de precio tasado no encontramos un régimen jurídico que, como por el contrario sí sucede en las VPO, establezca la duración del régimen de protección, y con él de sus derechos y obligaciones, o de las condiciones en las que deban producirse las segundas o ulteriores transmisiones, o la existencia o no de un precio tasado que se extienda no solo a la primera transmisión sino también a las posteriores o, en fin, si cabe aquí hablar de descalificación, por lo demás no regulada en precepto alguno para estas viviendas, o simplemente las condiciones limitativas de la transmisión deben identificarse en este tipo de viviendas exclusivamente con la prohibición general establecida en el artículo 140 del Reglamento y los derechos de tanteo y retracto contemplados en el artículo 138.

Ante esta situación es evidente que la interpretación y aplicación del artículo 6.4 de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, no está exenta de dificultades y, en todo caso, dista mucho de garantizar principio constitucional tan esencial como el de la seguridad jurídica en la aplicación del Derecho.

A paliar esta situación parece encaminarse la propuesta de modificación del artículo 38 del Reglamento, siquiera sea desde la perspectiva de los derechos de tanteo y retracto conferidos a la

Administración Pública respecto de las transmisiones de viviendas a precio tasado, significativamente a través de los párrafos tercero, cuarto y quinto que se adicionan al citado precepto.

De su análisis nos ocuparemos a continuación y en él no podremos omitir, obviamente, la perspectiva finalista adoptada por el art. 6.4 de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, conforme al cual el régimen jurídico para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en el caso de viviendas de precio tasado en el que haya existido cesión onerosa de suelo de titularidad pública deberá realizarse en las mismas condiciones que las existentes para VPO, viniendo éstas establecidas en los artículos 43 a 46 de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.

A tal fin, el método a seguir debe adoptar como punto de partida el régimen de tanteo y retracto aplicable a las VPO, para luego trasladarlo, de acuerdo con las prescripciones legales de aplicación, a las viviendas de precio tasado, de suerte que el régimen resultante aplicable a éstas sea similar –y no más estricto o riguroso- a aquél.

- a) El párrafo tercero que pretende adicionar el proyecto de Decreto Foral al vigente artículo 38, establece:

Durante el plazo en el que la normativa sobre viviendas de protección oficial no permita la descalificación voluntaria, si la compraventa se efectuara por un precio superior al resultante de la aplicación del precio máximo de venta de viviendas de precio tasado en vigor en el momento de la transmisión, el Gobierno de Navarra o la Administración Pública correspondiente, al ejercitar el derecho de tanteo o el retracto, lo hará por el precio que se derive de la aplicación de dicho precio máximo. El precio por metro cuadrado útil aplicable a locales anexos a las viviendas de precio tasado no excederá del 55 % del correspondiente al metro cuadrado útil de dichas viviendas”.

Se establece así para las viviendas de precio tasado un régimen sustancialmente idéntico al aplicable a las VPO en las que, conforme señala el artículo 45 de Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, también el precio de referencia para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto ha de ser el precio máximo legalmente aplicable. Igualmente admisible resulta el establecimiento del plazo por remisión a aquel periodo en el que la descalificación voluntaria de las VPO no está permitido, 12 años según el artículo 148 del Reglamento en la redacción dada por el Decreto Foral 21/1999, de 20 de diciembre, y durante el cual, por tanto, los propietarios están sujetos inexorablemente al respeto de los derechos de tanteo y retracto de la Administración Pública, en tanto en cuanto ni siquiera pueden acudir al expediente de la descalificación para, una vez obtenida ésta, sustraerse al régimen legal aplicable a la VPO de su titularidad y, con ello, a los derechos de tanteo y retracto comprendidos en dicho régimen.

En todo caso debiera sustituirse la expresión “al ejercitar” por “de ejercitar” puesto que el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto se contempla de manera facultativa y no imperativa.

- b) El párrafo cuarto que se pretende adicionar al artículo 38 vigente, establece:

“Durante el plazo en el que la normativa sobre viviendas de protección oficial permita la descalificación voluntaria, se deberá solicitar autorización del Departamento competente en materia de vivienda para efectuar la compraventa. El citado Departamento podrá autorizar la venta por un precio superior al resultante de la aplicación del módulo vigente en el momento de la transmisión para las viviendas de precio tasado, previa devolución de las ayudas económicas directas, si se hubieran percibido tales ayudas. En caso de denegación de la autorización, la compraventa sólo podrá efectuarse con sujeción al precio máximo establecido para las viviendas de precio tasado y sus anejos, y el Gobierno de

Navarra podrá ejercitar el derecho de tanteo y el de retracto por dicho precio máximo”.

Y el párrafo quinto:

“Transcurrido el plazo a partir del cual la normativa de viviendas de protección oficial permita su venta a precio libre, las viviendas de precio tasado podrán enajenarse a precio libre”.

A juicio de este Consejo los párrafos transcritos en la redacción propuesta en el proyecto de Decreto Foral no se ajustan al Ordenamiento Jurídico toda vez que:

- Con el pretexto del desarrollo de las condiciones de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto de las Administraciones Públicas se establecen restricciones no contempladas en ley previa habilitante alguna, significativamente necesaria cuando se incide en el ámbito de los derechos reconocidos en el artículo 33 de la Constitución, vulnerando así el principio de reserva de ley contemplado en el artículo 53 C.E. al innovar mediante norma de rango normativo insuficiente el régimen jurídico vigente, de manera que se introduce la exigencia de una autorización administrativa previa para la transmisión de las viviendas, que incluso podrá denegarse por la Administración por causas respecto de las que guarda silencio absoluto la norma propuesta, a la que se añade la limitación del precio de la transmisión, de manera además contradictoria puesto que en el párrafo precedente se admite explícitamente la posibilidad de transmisión por precio superior al resultante del precio máximo, sin perjuicio de que ese precio sea minorado en el caso del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, y, en fin, viene a limitarse la transmisión a precio libre de las viviendas de precio tasado hasta el

transcurso del plazo establecido en la normativa de VPO, que tampoco tiene precedente legal alguno que lo legitime.

- En todo caso, tampoco se establece aquí un régimen de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las mismas condiciones que en las VPO. Como es conocido, en las VPO los citados derechos se mantienen en tanto en cuanto estén las viviendas sujetas a dicho régimen (ex art. 43 de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio) pero no perduran una vez que aquellas viviendas han sido descalificadas y, en consecuencia, desvinculadas ya del régimen jurídico de las VPO, resultando que a partir de los 12 años el titular de una VPO, si previamente ha obtenido su descalificación voluntaria, podrá efectuar la transmisión de su vivienda sin sujetarse al precio máximo de venta. Sin embargo, en la regulación propuesta se pretende desigual tratamiento para las viviendas de precio tasado, toda vez que a éstas, para las que no existe previsión alguna sobre la posibilidad de la descalificación o de las condiciones en que pueda producirse ésta, se les limita el precio máximo de venta y se mantiene la vigencia de los derechos de tanteo y retracto durante todo el plazo de duración del régimen legal de protección de las VPO, sin posibilidad alguna de sustraerse a dichos límites salvo la autorización administrativa contemplada en el precepto, de manera además en que no pueden llegar a conocerse con qué criterios pudiera la Administración otorgarla o denegarla.
  
- Autorización que, por si así se hubiera pretendido, tampoco puede confundirse con la descalificación regulada para las VPO pues mantiene sustanciales diferencias con la misma, como igualmente son diferentes los “estatutos” de las VPO y de las viviendas de precio

tasado, como diversas son también las ayudas otorgadas a unas y a otras o los beneficios fiscales de que disfrutaban unas y no otras.

- Por tanto, los párrafos cuarto y quinto del artículo 38 del proyecto de Decreto Foral no son conformes con el Ordenamiento Jurídico, en cuanto vulneran el artículo 6.4 de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, reguladora del sistema y modelos de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, al establecer para las viviendas de precio tasado condiciones no equivalentes a las establecidas para las VPO en el ámbito de los derechos de tanteo y retracto de las Administraciones Públicas y, para las determinaciones contenidas en los citados párrafos no vinculados directamente al ejercicio de esos derechos, se vienen a establecer ex novo en una norma reglamentaria condiciones de ejercicio del derecho de propiedad reservados a norma de rango legal por el artículo 53 C.E.
  
- c) Finalmente la modificación del artículo 38 incorpora dos nuevos párrafos. En uno se practica una remisión al artículo 44 de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, para el procedimiento para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, y en el otro se recogen las obligaciones de los Notarios y Registradores al respecto, siguiendo al artículo 46 de la misma Ley Foral. Actuaciones ambas sobre las que no cabe plantear objeciones en la medida en que respetan las determinaciones legales preexistentes.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda en Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico, excepción hecha de los párrafos cuarto y quinto de su artículo 38 que contienen determinaciones contrarias a los principios de legalidad y jerarquía normativa.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.