CONSEJO DE NAVARRA
NAFARROAKO KONTSEILUA

Expediente: 27/2026
Objeto: Adecuación al ordenamiento jurídico de la Ley Foral 14/2026, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra.
Dictamen: 39/2026, de 26 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona/Iruña, a 26 de octubre de 2026,

el Consejo de Navarra, integrado por doña Ana Clara Villanueva Latorre, Presidenta; don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario; y doña Inés Olaizola Nogales, don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña Inés Olaizola Nogales,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 2 de julio de 2026, tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), traslada el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 29 de junio de 2026, en el que se da trámite a la petición de los Ilmos. Sres. y Sras. doña Marta Álvarez Alonso, don Ángel Ansa Echegaray, don Miguel Bujanda Cirauqui, doña Ana María Elizalde Urmeneta, don Javier Esparza Abaurrea, don. Mario Fabo Calero, doña Raquel Garbayo Berdonces, don Pedro González Felipe, doña Yolanda Ibáñez Pérez, doña Cristina López Mañero, doña Isabel Olave Ballarena, doña Leticia San Martín Rodríguez, don Juan Luis Sánchez de Muniain Lacasia, don Francisco Javier Trigo Oubiña y don Félix Zapatero Soria (todos ellos parlamentarios del grupo parlamentario Unión del Pueblo Navarro) por la que solicitan la emisión de un dictamen por el Consejo de Navarra sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la Ley

Foral de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, tramitada ante el Pleno del Parlamento de Navarra en fecha 25 de junio de 2026.

El contenido del escrito se corresponde con el siguiente tenor literal:

«*AL PRESIDENTE DEL PARLAMENTO DE NAVARRA*

Los abajo firmantes todos ellos miembros del Grupo parlamentario Unión del Pueblo Navarro en el Parlamento de· Navarra,

EXPONEN:

Primero. - Que la Ley Foral 8/2016, sobre el Consejo de Navarra, contempla la emisión de informes facultativos, en sus artículos 14.2 y 15:

Artículo 14. Dictámenes.

2. El Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidencia, por propia iniciativa -o a instancia de entidades u organismos de Navarra sujetos a derecho público, o por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales, o del Defensor del Pueblo de Navarra, en este último caso con motivo de sus investigaciones en defensa y protección de los derechos de los ciudadanos.

Artículo 15. Petición de dictamen.

1. Corresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra.

2. Corresponde a la Presidencia de las entidades locales de Navarra, así como a los órganos que tengan atribuida la representación de otras corporaciones, instituciones o entidades públicas, solicitar el dictamen del Consejo de Navarra en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente.

Segundo: Que se ha tramitado ante este Parlamento una Proposición de Ley Foral de modificación· de la Ley Foral 10/2010 de Ley del Derecho a la vivienda en Navarra que consta de un artículo único y una disposición transitoria cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

Artículo Único.

Se suprime el apartado 10 del artículo 7 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a La Vivienda en Navarra.

Disposición Transitoria única. Régimen aplicable.

1. Los efectos de la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la Ley Foral 10/2010 de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, prevista en el artículo único de la presente ley foral. serán de aplicación a todas las

promociones de vivienda protegida en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible, con independencia de la fecha de su calificación definitiva.

2. Las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible, cuyo régimen de protección permanezca vigente a la entrada en vigor de la presente ley foral, quedarán sometidas al régimen de duración indefinida previsto en el artículo 43 de la Ley Foral 10/2010 de 10 de mayo del Derecho a la Vivienda en Navarra con independencia de la fecha de su calificación definitiva.

Tercero: A juicio de los firmantes el contenido la precitada Proposición de Ley Foral tramitada en lectura única y por el procedimiento de urgencia vulnera los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las normas que restringen derechos individuales establecidos en el artículo 9.3 de la Constitución española.

Cuarto: Que se tiene conocimiento del Dictamen 5/2025 de 2 de diciembre elaborado por el Consell de Garanties Estatutaries de Catalunya sobre el proyecto de ley de medidas en materia de vivienda y urbanismo, un texto legislativo que contiene una disposición, que de forma similar a la citada proposición de ley foral objeto de esta solicitud, establecía una afección al régimen de viviendas de protección si bien en la configuración de la ley catalana se establecían unas limitaciones a la prórroga indefinida del régimen de protección que no se han contemplado en la proposición de ley foral pues en el caso de la ley de medidas en materia de urbanismo y vivienda tramitado ante el Parlamento de Catalunya se vincula la prórroga a la permanencia de las viviendas afectadas en el marco regulatorio de las zonas de mercado tensionado.

Por lo tanto, si bien el alcance de la disposición de la ley catalana es más modulado y menos intenso, el examen y la fundamentación jurídica del dictamen del Consell a ese respecto es trasladable al contenido de la proposición de ley foral objeto de esta solicitud.

Con relación a ello, la aplicación a las calificaciones de vivienda de protección oficial adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva regulación comporta una aplicación retroactiva en sentido propio.

Quinto: En consecuencia, con lo anterior adjuntamos el referido dictamen del Consell de Garanties Estatutaries de Catalunya con objeto de que pueda ser examinado en aquello que afecta al interés de esta solicitud al Consejo de Navarra.

En virtud de todo ello se SOLICITA

Que el Consejo de Navarra emita dictamen sobre la adecuación a la Constitución española y resto del ordenamiento jurídico de la Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley foral 10/2010 del derecho a la vivienda en navarra tramitada ante el Pleno del Parlamento en fecha 25 de junio del presente año.

Los firmantes, en el día de la fecha, todos ellos parlamentarios miembros del Grupo parlamentario de Unión del Pueblo Navarro».

I.2ª. Expediente objeto de análisis

El expediente remitido incluye:

1. La petición de dictamen remitida por el Presidente del Parlamento de Navarra.

2. El escrito de los parlamentarios y las parlamentarias forales promotores de la consulta. Dicho escrito se acompaña de un Dictamen 5/2025, de 2 de diciembre del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya sobre el proyecto de Ley de medidas en materia de vivienda y urbanismo, por considerar que, de forma similar a la proposición de Ley Foral, objeto de la solicitud del dictamen, establece una afección al régimen de viviendas de protección.

3. Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, presentada por los grupos parlamentarios Contigo Navarra–Zurekin Nafarroa, Partido Socialista de Navarra, y EH Bildu Nafarroa.

4. Acuerdo de 15 de junio de 2026 de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 del Reglamento de la Cámara, se acuerda disponer la tramitación directa y en lectura única de la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra (11-26/PRO-00012).

5. Publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra con fecha 16 de junio de 2026 de la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra.

6. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 17 de junio de 2026, en relación con la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (11-26/PRO-00012), presentada por los grupos parlamentarios «*Contigo Navarra–Zurekin Nafarroa*», «*Partido Socialista de Navarra*», y «*EH Bildu Nafarroa*». En él se manifiesta, al amparo de lo previsto en el artículo 168 del Reglamento del

Parlamento de Navarra, la conformidad a la toma en consideración de la proposición de ley foral de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (11-26/PRO-00012).

7. Acuerdo de 22 de junio de 2026, adoptado por la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, por el que se da por enterada del criterio del Gobierno de Navarra relativo a la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra (11-26/PRO-00012).

8. Enmienda de adición presentada con fecha 24 de junio de 2026 por el Grupo Parlamentario Geroa Bai, por la que se añade un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 49 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo sobre derecho de tanteo y retracto.

9. Ley Foral 14/2026, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra.

Estimando el Consejo la necesidad de información complementaria, con fecha 11 de septiembre se solicita al Parlamento la remisión de la documentación relativa a las promociones de vivienda protegida en régimen de arrendamiento y alquiler asequible a las que les resultan de aplicación las previsiones contenidas en la disposición transitoria única de Ley Foral 14/2026, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, con indicación de los siguientes extremos: fecha de solicitud de calificación provisional y fecha de calificación definitiva de las viviendas en régimen de arrendamiento o alquiler asequible, carácter público, privado o mixto de la promotora de las viviendas protegidas, carácter privado o público del suelo en el que están construidas las viviendas, y, en este último caso, si se han constituido derechos de superficie, plazo y condiciones para el ejercicio del derecho de superficie.

La documentación complementaria con la información solicitada es facilitada, con fecha 2 de octubre, a este Consejo por parte del Presidente del Parlamento, a excepción de lo relativo a la constitución de derechos de superficie, plazo y condiciones para el ejercicio del derecho de superficie, ya

que en los archivos de la Dirección General de Vivienda no consta dicha información.

I.3ª.Consulta planteada

Conviene advertir que la Ley Foral 14/2026, de 2 de julio, finalmente aprobada y publicada en el Boletín Oficial de Navarra el 13 de julio de 2026, incluye la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Geroa Bai, que modificó el artículo 49 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra (en adelante, LFDVN), como luego se expondrá.

La consulta efectuada, en consecuencia, se refiere al análisis de conformidad al ordenamiento jurídico de la Ley Foral 14/2026 y, más concretamente, sobre si su aplicación a las calificaciones de vivienda de protección oficial adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva regulación comporta una aplicación retroactiva en sentido propio.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter facultativo y alcance del dictamen.

El presente dictamen ha sido solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra, de conformidad con el artículo 14.2 de la LFCN, a instancia de los y las parlamentarias forales integrantes del Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro, que alcanzan la mayoría necesaria, fijada en una quinta parte de las y los Parlamentarios Forales, para efectuar la consulta.

El artículo 14.2 de la LFCN dispone que: «*El Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidencia, por propia iniciativa o a instancia de entidades u organismos de Navarra sujetos a derecho público, o por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales, o del Defensor del Pueblo de Navarra, en este último caso con motivo de sus investigaciones en defensa y protección de los derechos de los ciudadanos*».

El artículo 15 («*Petición de dictamen*») de la LFCN añade, por su parte, que «*(c)orresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra*».

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la LFCN, por Acuerdo de este Consejo de fecha 24 de julio de 2026 fue ampliado el plazo de emisión del presente dictamen teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes y expuestas en su texto.

Este Consejo emite su dictamen en el plazo más breve posible dentro de las posibilidades que le ofrece su configuración y los medios personales y materiales de que dispone.

Para una adecuada respuesta a la consulta, previamente al estudio concreto de la norma sometida a dictamen, se estudiará el contenido y alcance de la función social de la propiedad (arts.33 y 47 de la Constitución (en adelante CE) así como del artículo 9.3 de la CE ya que se trata de preceptos complejos sobre los que ha habido un intenso debate doctrinal y jurisprudencial y su análisis resulta imprescindible para comprender el sentido de este dictamen.

II.2ª Función social de la propiedad (arts. 33 y 47 CE)

El artículo 33 de la CE dispone:

> «1. *Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes*».

El precepto recoge la función social de la propiedad privada como principio jurídico y constitucional por el cual el derecho de propiedad no se considera un poder absoluto o ilimitado, sino que debe subordinarse al interés general, al bien común y a las necesidades de la colectividad. En el ordenamiento jurídico español, este principio está recogido expresamente en el artículo 33.2 de la Constitución Española**,** el cual señala que «*la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes».*

En el caso de la propiedad de la vivienda su función social viene reforzada en el artículo 47 al establecer este que los poderes públicos deben promover las condiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Por tanto, el uso y disfrute de una vivienda propiedad de un particular quedan legítimamente limitados por las leyes para garantizar que el parque inmobiliario cumpla con su fin social básico: habitar.

El artículo 47 de la CE reza:

> «*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*».

El artículo 47 de la CE se incluye en el capítulo III del título I como un principio rector de la política social y económica y, como tal, su reconocimiento, respeto y protección «*informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*» según se dispone en el artículo 53.3 de la CE. La nota característica de estos principios estriba en que su vinculación normativa está dirigida únicamente a los poderes públicos, a quienes imponen deberes y atribuyen poderes que suelen calificarse como objetivos, mandatos o directrices. En cambio, no se permite su exigencia como derecho subjetivo por los ciudadanos al preverse en el citado artículo 53.3 que: «*sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*».

No obstante, el Tribunal Constitucional reconoce que el artículo 47 tiene carácter normativo y debe ser tenido en cuenta como parámetro constitucional. Así, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo señala que: «*Aunque el artículo 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional*». El Alto Tribunal asume de esta forma el clarificador el voto particular contenido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrero (rec. 4703/2018) cuando expone que:

«*Efectivamente el derecho a la vivienda, que reconoce el art. 47 CE, no se califica como derecho fundamental, en la medida en que se ubica entre los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III del Título I de la Constitución). Esto le sustrae, principalmente, de los mecanismos de garantía jurisdiccional directa que prevé el art. 53.2 CE, y de la garantía normativa de la reserva de ley que contempla el apartado 1 del mismo precepto. Pero la naturaleza de principio rector no resta un ápice de carácter normativo al art. 47, como se deduce del art. 9.1 del propio texto constitucional. No estamos ante un deseo de buena voluntad constitucional, ni ante un mero ejercicio de retórica, sino ante una disposición normativa que no queda excluida como parámetro de constitucionalidad de las normas con rango de ley, y que permite comprender adecuadamente la calificación del Estado español como Estado social, orientado a la consecución del pleno disfrute de los derechos, también de los derechos sociales. No olvidemos que el preámbulo de la Constitución habla de la voluntad de la Nación española de promover el progreso de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores deben informar la legislación positiva, y por tanto condiciona la libertad del legislador, como debe informar también la práctica judicial, en la que no puede dejar de incluirse la que se refiere a la jurisdicción constitucional*».

Y continúa este voto particular indicando:

«*(e)n este punto, esta magistrada confiere una relevancia constitucional evidente al derecho a la vivienda, en sí mismo considerado, y en la medida en que incide en otros derechos cuya naturaleza fundamental no admite dudas, particularmente en el derecho a la intimidad personal y familiar del art. 18 CE, y en el derecho a la igualdad real y efectiva que se extrae de la lectura combinada de los arts. 9.2 y 14 CE. Todo ello sin perder de vista que todos estos derechos, en realidad todos los que contempla el Título I, confluyen en la garantía de la dignidad de la persona y en el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Estamos hablando de un derecho, de un principio rector, que responde a la necesidad básica de poseer un espacio físico en el que desarrollar una vida personal y familiar autónoma, reservada y digna*».

Por otra parte, la función social de la propiedad reconocida en el artículo 33.2 de la CE se ha venido considerando por el Tribunal Constitucional como un elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo). Así viene expuesto también en recientes sentencias del Tribunal Constitucional como la Sentencia 25/2025, de 29 de enero, que, analizando profundamente el contenido de la función social, indica lo siguiente:

«*En aquella STC 37/1987, FJ 2, afirmó este tribunal que "la referencia a la 'función social' como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una*

concepción abstracta de este derecho como mero 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 este 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. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes".

Por esta razón, en aquella sentencia reconocimos la posibilidad de que el legislador estableciera limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad en atención a los intereses generales o a necesidades colectivas, razonando que, para que el legislador pudiera imponer restricciones al derecho de propiedad, resultaba preciso que aquellas respondieran a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución. Afirmamos, en consecuencia, que 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. Ahora bien, esta subordinación de la propiedad privada a los intereses generales "no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho", de manera que corresponde al Tribunal Constitucional o, en su caso, a los órganos judiciales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, controlar que estas limitaciones y deberes que se impongan al propietario no vayan "más allá de lo razonable".

(…….)

"Este tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE de 'los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título', no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el 'equilibrio justo' o 'relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida' (por todas, asunto James y otros c. Reino Unido, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones"».

En parecidos términos se expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero cuando expone que:

> «*El art. 33 CE reconoce en su apartado primero, el derecho a la propiedad privada y a la herencia, señalando en su apartado segundo, que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes y previendo específicamente, en su apartado tercero, como garantía, que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes (…)*
>
> *La propiedad privada, tal como hemos venido declarando de forma reiterada, tiene una doble dimensión, como institución y como derecho individual, habiendo venido experimentando "una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 CC" pues "la progresiva incorporación de finalidades sociales […] ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos" que se ha traducido "en diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae" (STC 37/1987, FJ 2)» (STC 7/2023, de 21 de febrero, FJ 4). (….) hemos recordado, asimismo, recientemente (SSTC 8/2023, de 22 de febrero, FJ 9, y 168/2023, FJ 4) que es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 8/2023, FJ 9). El legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE, de "los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título", no encuentra otro límite que el de no sobrepasar "el equilibrio justo" o "relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida" (por todas, SSTEDH de 21 de febrero de 1986, asunto James y otros c. Reino Unido, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (inter alia, asuntos James y otros c. Reino Unido, § 46; ex Rey de Grecia y otros c. Grecia, de 23 de noviembre de 2000, § 87, Broniowski c. Polonia, de 22 de junio de 2004, §149)» (STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 7, […] 32/2018, de 12 de abril, 112/2021, de 13 de mayo, FJ 6)» (STC 168/2023, FJ 4). Y en relación con el anterior argumento, también hemos declarado (STC 168/2023, FJ 5) que «para comprobar si se respeta la primera regla contenida en el art. 1 (protección de la propiedad) del Protocolo adicional al CEDH, [el Tribunal Europeo de Derechos Humanos] considera necesario comprobar si la injerencia en el derecho de propiedad ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de protección de los derechos fundamentales del individuo (STEDH, de 23 de septiembre de 1982, asunto Sporrong y Lönnroth c. Suecia, § 69). Dicho justo*

equilibrio se refleja en la estructura del art. 1 de la Convención en su conjunto y entraña la necesidad de una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar (STEDH de 5 de enero de 2000, asunto Beyeler c. Italia, §114). Para comprobar si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar con cualesquiera medidas aplicadas por el Estado, incluidas medidas que privan a una persona de sus posesiones, el Tribunal Europeo considera también esencial determinar si con la 'acción o inacción' de la administración, la persona en cuestión tuvo que soportar una carga desproporcionada y excesiva (STEDH de 29 de marzo de 2011, asunto Potomska y Potomski c. Polonia, § 65)».

En iguales términos se pronuncia el Tribunal Constitucional en la Sentencia 64/2025, de 13 de marzo.

Además de la doctrina jurisprudencial mencionada conviene también hacer referencia al artículo 1 del Protocolo Adicional al Convenio europeo de derechos humanos, en relación con la protección del derecho de propiedad, dispone que:

(i) «Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes»; (ii) «Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional»; y (iii) «Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas».

Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la STEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, dentro del citado artículo 1, el Tribunal admite entre otras limitaciones al derecho de propiedad, que «*la transmisión forzosa de la propiedad de un individuo a otro puede, en determinadas circunstancias, constituir un medio legítimo de favorecer el interés general*», así como que el concepto de «utilidad pública» tiene un sentido amplio que puede abarcar incluso «*las medidas de expropiación que se tomen en el ámbito de una política de justicia social*». Además, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos otorga una gran flexibilidad a los legisladores nacionales para desarrollar su política económica y social, entendiendo que gozan de margen de apreciación para identificar las exigencias de la utilidad pública «*salvo cuando se ponga de manifiesto que su criterio carece de razonable*

fundamento» (STEDH de 21 de febrero de 1986, asunto *James y otros c. Reino Unido*, § 37, 40, 42 y 46).

Esta doctrina se ha reiterado, entre otras, en la STEDH de 13 de octubre de 2020, asunto *Kothencz c. Hungría*, en la que tras recordar que toda injerencia de una autoridad pública en el disfrute pacífico de las posesiones solo puede justificarse si sirve a un legítimo interés público o general (§ 39), añadió que: «*tal injerencia debe alcanzar un justo equilibrio entre las demandas de interés general de la comunidad y las necesidades de protección de los derechos fundamentales del individuo*», así como que los Estados disfrutan de un amplio margen de apreciación tanto en lo que respecta a la elección de los medios para su ejecución como para determinar si las consecuencias de su aplicación están justificadas por el interés general a efectos de alcanzar el objetivo de la ley en cuestión (§ 43). En esta misma línea, puede citarse la STEDH de 28 de junio de 2011, asunto *Ruspoli Morenés c. España* (§ 34 y 36, con referencia a las SSTEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia,* § 69; de 20 de noviembre de 1995, asunto *Pressos Compania Naviera, SA*, *y otros c. Bélgica*, § 38, y de 29 de abril de 1999, asunto *Chassagnou y otros c. Francia*, § 75).

Como resumen de lo indicado en este apartado se puede afirmar que el derecho dominical contenido en el artículo 33 de la CE no se presenta como un derecho privado de carácter absoluto, sino que, muy al contrario, se configura en nuestro marco como un derecho limitado. La vivienda como objeto del derecho de propiedad tiene además protección específica que está recogida en el artículo 47 de la CE. La naturaleza de principio rector no impide la consideración de carácter normativo al art. 47, como se deduce del art. 9.1 del propio texto constitucional, lo que lleva, como mínimo, a la posibilidad de exigir a los poderes públicos el establecimiento de medidas positivas para hacerlo efectivo. No estamos ante un deseo de buena voluntad constitucional, ni ante un mero ejercicio de retórica, sino ante una disposición normativa que no queda excluida como parámetro de constitucionalidad de las normas con rango de ley, y que permite comprender adecuadamente la calificación del Estado español como Estado social, orientado a la consecución del pleno disfrute de los derechos, también de los derechos sociales. El artículo 47 de

la Constitución Española consagra el derecho de toda la ciudadanía al acceso, disfrute y permanencia de una vivienda digna y adecuada. Asimismo, mandata a los poderes públicos a promover las condiciones y normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho y combatir la especulación, en conexión con el artículo 9.2 de la norma fundamental. De este modo, se subraya la función social de la vivienda frente a otras consideraciones, puesto que es la condición previa para el goce de otros derechos fundamentales como la intimidad familiar y personal, la igualdad real y efectiva, o la salud, confluyendo todos ellos en la garantía de la dignidad de la persona y en el libre desarrollo de la personalidad.

Por otra parte, la delimitación de la función social de los bienes no tiene por qué ser idéntica en relación con todos ellos, ya que variará en función del interés general que dichos bienes están llamados a satisfacer y dependiendo del contexto socioeconómico en el que se desenvuelvan. En este sentido, resulta razonable entender que la delimitación institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda, dado su carácter esencial y básico para el disfrute de otros derechos, pueda ser, en su configuración legislativa, de mayor incidencia que la correspondiente a otros bienes. Así, como se ha indicado, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que las limitaciones sobre el derecho a la propiedad de vivienda pueden justificarse siempre que se busque un fin constitucionalmente legítimo y cuando haya un equilibrio justo o relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida (juicio de razonabilidad) teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones y que deberá considerarse el contexto social y económico.

Todos estos razonamientos servirán a este Consejo para analizar posteriormente la adecuación al ordenamiento jurídico de la Ley Foral 14/2026.

II.3ª Retroactividad, seguridad jurídica y confianza legítima (art. 9.3 CE)

Como ya se ha mencionado al comienzo de este dictamen, la consulta planteada por los parlamentarios y parlamentarias forales, todos del grupo parlamentario Unión del Pueblo Navarro, se refiere con carácter general a la adecuación al ordenamiento jurídico de la Ley Foral 14/2026, pero concretamente a si su aplicación a las calificaciones de vivienda de protección oficial adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva regulación comporta una aplicación retroactiva contraria al artículo 9.3 de la CE. Por ello resulta clave previamente, para responder a esta cuestión, analizar la prohibición de retroactividad, que como se verá tiene graduaciones.

La prohibición constitucional de la retroactividad, consagrada en el artículo 9.3 de la CE, tiene por finalidad garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos, preservando la intangibilidad de aquellas situaciones jurídicas consolidadas y de los derechos subjetivos plenamente adquiridos frente a eventuales modificaciones del ordenamiento jurídico. Por otra parte, constituye doctrina consolidada del Tribunal Constitucional la distinción entre la denominada retroactividad auténtica o propia y la retroactividad impropia o de grado medio. A este respecto, resulta especialmente ilustrativa la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2018, de 10 de mayo, que declara la constitucionalidad de la supresión, operada por la Ley 4/2013, de las ayudas estatales directas destinadas a la adquisición de vivienda protegida, al establecer que:

> «*Como primer criterio de nuestro enjuiciamiento destaca, por tanto, la distinción entre las disposiciones legales que pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley (la llamada retroactividad auténtica) y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas (retroactividad impropia). A este respecto hemos señalado que, cuando se trata de retroactividad auténtica, «la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio, mientras que en el segundo —retroactividad impropia—, la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso (por todas, entre las primeras, STC 126/1987, de 16 de julio, FFJJ 9 a 11, y, entre las más recientes, STC 89/2009, de 20 de abril, FJ 3)» (SSTC 116/2009, FJ 3; 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 9; 19/2016, de 4 de febrero, FJ 5; 29/2016, de 18 de febrero, FJ 5, y 30/2016, de 18 de febrero, FJ 5). En esa ponderación de bienes hemos tenido en cuenta circunstancias*

específicas como la previsibilidad de la norma retroactiva y el alcance de su impacto. En cuanto a la primera circunstancia mencionada, la previsibilidad de normas futuras dotadas de retroactividad auténtica debe ser, en principio, excepcional. Por lo que respecta a la segunda circunstancia mencionada, se podrá excluir la lesión del principio de seguridad jurídica si la medida retroactiva no causa daño alguno o causa un daño de escasa entidad. (….). En cambio, fuera del ámbito de la retroactividad auténtica nuestra jurisprudencia se abre a otras consideraciones. El punto de partida es aquí inverso al anterior: «el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto,… no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo» (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3), por lo que «la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17, y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 c)]. A mayor abundamiento hemos señalado que «aunque el principio de seguridad jurídica impone en cualquier estado de Derecho que la sucesión de normas se atenga a ciertas condiciones, entre ellas no se encuentra la interdicción de la reforma peyorativa» (STC 56/2016, FJ 3)».

Para que pueda apreciarse la existencia de una retroactividad auténtica o propia, el Tribunal Constitucional ha venido exigiendo, con carácter general, la concurrencia de determinados requisitos. En primer lugar, debe tratarse de disposiciones legales de carácter *ex post facto* que resulten sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. En segundo lugar, la norma ha de incidir sobre situaciones jurídicas ya consolidadas y plenamente agotadas, y no sobre aquellas otras que se encuentren aún en curso de formación o no hayan alcanzado un grado de consolidación suficiente. Finalmente, la protección frente a la retroactividad debe proyectarse sobre los derechos ya incorporados de forma efectiva al patrimonio jurídico del sujeto, pero no necesariamente sobre aquellos derechos futuros, pendientes de adquisición, condicionados o sobre las meras expectativas de derecho. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 49/2015, de 5 de marzo, en la que, con cita de pronunciamientos anteriores, establece que:

«*a) Es doctrina reiterada de este Tribunal la de que el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE no es un principio general, sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990) (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3). Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, lo que*

resulta inadmisible ello, obviamente, sin perjuicio del debido respeto a otros principios consagrados en el art. 9.3 CE - (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 17; 99/1987, de 11 de junio, FJ 6). b) La expresión «restricción de derechos individuales» del art. 9.3 CE ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del Título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6; 131/2001, de 7 de junio, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 17; 89/2009, de 20 de abril, FJ 4; 90/2009, de 20 de abril, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10). c) Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es "la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad" (STC 42/1986, de 10 de abril). Como ha reiterado este Tribunal "la eficacia y protección del derecho individual -nazca de una relación pública o de una privada- dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), o 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre "relaciones consagradas" y afecta a "situaciones agotadas" [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)]" (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17)». Esta doctrina es confirmada en Sentencias posteriores (Sentencias 216/2015, de 22 de octubre; 61/2016, de 17 de marzo; 51/2018, de 11 de junio).

Como primera consideración, conviene destacar que no toda retroactividad auténtica debe reputarse necesariamente contraria a lo dispuesto en el artículo 9.3 de la CE; pues, en determinadas circunstancias, podrá resultar legítima cuando encuentre su justificación en la consecución de un bien común o interés general. No obstante, debe señalarse que la admisibilidad de este tipo de retroactividad reviste un carácter excepcional. A efectos de determinar la concurrencia de dicha situación de excepcionalidad, resultará especialmente relevante realizar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad. Para ello, una vez identificado el bien común o interés general perseguido y constatada su legitimidad, deberá valorarse si los medios empleados para su consecución resultan adecuados, necesarios y proporcionados a la finalidad pretendida, atendiendo tanto a la intensidad y alcance de la medida adoptada como a la entidad del perjuicio ocasionado. En este sentido, sería necesario comprobar si, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero, existe un justo equilibrio entre el fin perseguido y los derechos e intereses afectados.

En cambio, fuera del ámbito de la retroactividad auténtica nuestra jurisprudencia se abre a otras consideraciones. El punto de partida es aquí inverso al anterior ya que el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo (Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2018, de 10 de mayo, entre otras). La retroactividad impropia será aceptable, teniendo en cuenta las siguientes condiciones: la primera, la previsibilidad del cambio normativo, entendida como aquel cambio que fuera previsible para un operador prudente y diligente; la segunda, su justificación desde la perspectiva del contexto social y económico y la tercera, la entidad del daño ocasionado (Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2016, de 17 de marzo).

Conectado con la prohibición de retroactividad, también el artículo 9.3 de la CE recoge el principio de seguridad jurídica en el que encuentra su fundamento el principio de confianza legítima.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional ya citada, 51/2018, de 10 de mayo, el Alto Tribunal afirma que:

> «*El principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles (SSTC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 5; 234/2001, de 13 de diciembre, FJ 11, y 116/2009, de 18 de mayo, FJ 3). También ha señalado este Tribunal que el principio de confianza legítima viene anudado a la realización de conductas, tal como inversiones, que no se habrían llevado a cabo, o se habrían realizado en cuantía o condiciones diferentes en caso de haberse conocido que el panorama normativo conforme al que se adoptaron iba a mudar», de forma que si, como ocurría en el supuesto entonces enjuiciado, faltara la conducta que hubiera variado en caso de haber conocido el cambio normativo, tampoco podría apreciarse su vulneración (STC 181/2016, de 20 de octubre, FJ 5)*».

La seguridad jurídica del artículo 9.3 exige que el legislador persiga la claridad y no la confusión normativa, procurando que la ciudadanía y los operadores jurídicos sepan a qué atenerse cuando actúan. Es muy interesante en este punto la Sentencia del Tribunal Constitucional 270/2015, de 17 de diciembre, cuando refiriéndose al cambio de sistema en el régimen retributivo primado de las instalaciones de producción de energía afirma que

un cambio del contexto económico y de las tendencias legislativas resulta compatible con el principio de seguridad jurídica y el de confianza legítima, indicando lo siguiente:

> «*El respeto de dicho principio (seguridad jurídica), y su corolario, el principio de confianza legítima, es compatible con las modificaciones en el régimen retributivo de las energías renovables realizado por el Real Decreto-ley 9/2013, más aún -como sucede en el presente caso-, en un ámbito sujeto a un elevada intervención administrativa en virtud de su incidencia en intereses generales, y a un complejo sistema regulatorio que hace inviable la pretensión de que los elementos más favorables estén investidos de permanencia o inalterabilidad frente al ejercicio de una potestad legislativa que obliga a los poderes públicos a la adaptación de dicha regulación a una cambiante realidad económica [...] A este respecto, las medidas cuestionadas implican, ciertamente, una modificación respecto del régimen anterior, decisión que el legislador de urgencia adopta a la vista de la situación en la que se encontraba el sistema eléctrico. No cabe calificar de inesperada la modificación producida, pues la evolución de las circunstancias que afectaban a dicho sector de la economía, hacía necesario acometer ajustes de este marco normativo, como efecto de las difíciles circunstancias del sector en su conjunto y la necesidad de asegurar el necesario equilibrio económico y la adecuada gestión del sistema. No cabe, por tanto, argumentar que la modificación del régimen retributivo que se examina fuera imprevisible para un "operador económico prudente y diligente", atendiendo a las circunstancias económicas y a la insuficiencia de las medidas adoptadas para reducir un déficit persistente y continuamente al alza del sistema eléctrico no suficientemente atajado con disposiciones anteriores. El preámbulo del Real Decreto-ley determina que su objeto es evitar la "sobre-retribución" de determinadas instalaciones de régimen especial, sin que los principios invocados por los recurrentes -seguridad jurídica y confianza legítima- puedan constituir un obstáculo insalvable para que el titular de la potestad legislativa pueda introducir medidas de carácter general que impliquen una alteración de determinados aspectos del régimen retributivo anterior. Estamos pues ante una norma clara, que no genera duda sobre sus efectos, los presupuestos de hecho a los que se aplica o sus consecuencias jurídicas, por lo que, ni desde una vertiente objetiva ni desde una subjetiva genera incertidumbre sobre su alcance. En una situación de crisis económica generalizada, modificaciones análogas a la presente han sido llevadas a cabo en éste y en otros sectores económicos, que, además, están sometidos a una intervención administrativa más intensa, dada su incidencia en los intereses generales, como lo es la actividad de producción de energía eléctrica. Ello hace particularmente inviable la pretensión de que los elementos más favorables de su régimen económico estén investidos de una pretensión de permanencia e inalterabilidad en el tiempo, pues es precisamente la protección de esos intereses generales la premisa que obliga a los poderes públicos a adaptar su regulación al cambio de las circunstancias. En palabras de este Tribunal, los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no "permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 , y 183/2014, de 6 de noviembre , FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones*

legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre , FJ 6). En estos casos, es precisamente la perentoriedad de la reacción legislativa -cuya concurrencia en este caso ya ha sido examinada- la que abre la puerta a la injerencia del gobierno en la legislación vigente, al amparo del art. 86.1 CE " (STC 81/2015, de 30 de abril , FJ 8). No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014 , FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución. Los principios de seguridad y de confianza legítima, cuya interpretación debe integrarse sistemáticamente con el análisis de los principios de irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad, no se habrían vulnerado por el cambio normativo introducido en la regulación del régimen primado de las instalaciones de generación de energía eléctrica acogidos al sistema de fomento de las energía renovables, a juicio del Tribunal Constitucional, que sigue, en esta cuestión, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo formulada en la sentencia de 16 de marzo de 2015».

Esta doctrina constitucional se ratifica en sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional 19/2016, de 4 de febrero; 30/2016, de 16 de febrero; 42/2016, de 3 de marzo y 61/2016, de 17 de marzo, no viendo vulnerado en ninguna de ellas el principio de seguridad jurídica, la confianza legítima y la irretroactividad por el cambio incorporado por el Real Decreto-Ley 9/2013 del citado sistema retributivo premiado.

Resulta también muy interesante la Sentencia del Tribunal Supremo 1272/2016 de 11 de junio (rec. 472/2014) que resuelve sobre la nulidad del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables y desarrolla el Real Decreto Ley 9/2013. Se alega vulneración de la prohibición de retroactividad, del principio de seguridad jurídica y del de confianza legítima. El Tribunal desestima el recurso aludiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional citada y añade algunas ideas que pueden resultar de relevancia para este dictamen. Así, indica que:

«*La violación del principio de confianza legítima debe ser apreciada por los tribunales de lo contencioso-administrativo cuando constaten que el poder público utiliza de forma injustificada y abusiva sus potestades normativas, adoptando medidas desvinculada de la persecución de fines de interés general, que se revelen inadecuadas para cumplir su objetivo y que sorprendan las expectativas legítimas de los destinatarios de la norma».*

Como conclusión, se puede indicar que la seguridad jurídica y la confianza legítima, conectadas con los límites a la retroactividad, se podrán ver vulneradas en función, entre otras circunstancias, de la imprevisibilidad del cambio normativo o el alejamiento de las medidas a los fines de interés general. Para determinar cuándo un cambio normativo es imprevisible se podrían exigir los siguientes requisitos: la existencia de una norma clara y una aplicación reiterada de la misma; la no existencia de precedentes que puedan poner en duda esa confianza en la actuación o decisión adoptada y la inexistencia de razones suficientes para el cambio, en conclusión, la confianza legítima no protege frente a modificaciones que un operador económico prudente y diligente pueda razonablemente prever, ni garantiza en modo alguno la inmutabilidad del marco normativo existente en un momento dado, tal y como expone la Sentencia del Tribunal Constitucional 270/2015, de 17 de diciembre.

II.4ª. Contenido de la Ley Foral sometida a dictamen

La Ley Foral 14/2026, de 2 de julio, finalmente aprobada y publicada en el Boletín Oficial de Navarra el 13 de julio de 2026 es la titulada «*Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra*».

La misma contiene Preámbulo, cuenta con un artículo, una disposición transitoria, una derogatoria y una disposición final. Su contenido es el siguiente:

«*PREÁMBULO*

La regulación del régimen jurídico de las viviendas protegidas en Navarra ha experimentado una evolución progresiva orientada a reforzar la estabilidad y permanencia de la protección pública, con el fin de garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna y asequible y preservar un parque residencial ajeno a dinámicas especulativas. El artículo 43 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, establece actualmente el carácter indefinido del régimen de protección de las viviendas protegidas e impide su descalificación. Esta previsión fue introducida por la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra. Con anterioridad a dicha reforma, la normativa navarra había configurado distintos regímenes temporales de protección. Así, la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra, establecía con carácter general una duración de treinta años desde la

calificación definitiva, fijando además plazos específicos para determinadas modalidades de arrendamiento protegido. Posteriormente, la Ley Foral 10/2010 mantuvo la duración de treinta años para las viviendas protegidas calificadas en régimen de propiedad y en régimen de arrendamiento con opción de compra, fijando en quince años la duración del régimen de protección de las viviendas calificadas en régimen de arrendamiento. Reformas posteriores ampliaron progresivamente la duración de la protección pública. En particular, se estableció el carácter indefinido de la protección de las viviendas en cesión de uso, salvo en los supuestos vinculados a derechos de superficie, así como una duración de setenta y cinco años para determinadas promociones públicas calificadas a partir del 1 de enero de 2022. Finalmente, la Ley Foral 20/2022 generalizó el carácter indefinido del régimen de protección de las viviendas protegidas. Como consecuencia de esta evolución normativa, en la actualidad coexisten en Navarra promociones de vivienda protegida sujetas a distintos períodos de protección, en función del momento de su calificación definitiva y del régimen jurídico vigente en cada momento. La presente ley foral tiene por objeto reforzar la estabilidad y permanencia del parque de vivienda protegida en Navarra. Con esta finalidad, en primer lugar, se suprime el apartado 10 del artículo 7 de la Ley Foral 10/2010, eliminando la posibilidad de que las viviendas protegidas calificadas en régimen de arrendamiento o arrendamiento asequible puedan destinarse a la venta una vez transcurridos veintiún años desde su calificación definitiva. Con la nueva regulación, dichas viviendas deberán mantenerse destinadas al arrendamiento, consolidando así un parque estable de vivienda protegida en alquiler y reforzando su función social. Esta modificación será de aplicación a todas las promociones de viviendas en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible con independencia de la fecha de su calificación definitiva. En segundo lugar, se modifica el apartado 1 del artículo 49, añadiendo un nuevo párrafo para extender el derecho de tanteo y retracto sobre las viviendas protegidas descalificadas y sus anejos en determinadas condiciones. Finalmente, se deroga la disposición transitoria primera de la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra. Dicha disposición limitaba la aplicación del régimen indefinido de protección a los expedientes cuya solicitud de calificación provisional fuera posterior a la entrada en vigor de dicha ley foral. La derogación de esta disposición tiene por finalidad posibilitar la aplicación del régimen de duración indefinida previsto en el artículo 43 de la Ley Foral 10/2010 a las viviendas protegidas calificadas en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible cuyo período de protección permanezca vigente a la entrada en vigor de la presente ley foral, con independencia de la fecha de su calificación definitiva, en los términos previstos en la disposición transitoria única. Con ello, se pretende favorecer la permanencia de vivienda asequible en el mercado residencial navarro, evitar procesos de descalificación que reduzcan el parque protegido disponible y reforzar así la función social de la vivienda protegida.

***Artículo único.** Modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.*

Uno. Se suprime el apartado 10 del artículo 7 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.

Dos. Se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 49, que queda redactado como sigue:

1.Corresponden al Gobierno de Navarra los derechos de tanteo y retracto legal sobre las viviendas protegidas sujetas a limitación del precio de venta y renta, así como sus anejos, en la primera y sucesivas transmisiones onerosas inter vivos.

Igualmente, sobre las viviendas protegidas que hayan sido descalificadas, así como sus anejos, cuando en el momento de la transmisión sean titularidad de una persona Gran Tenedora y estén situadas en una zona declarada de Mercado Residencial Tensionado, en la primera y sucesivas transmisiones onerosas inter vivos que se produzcan dentro de los diez años siguientes a la finalización del correspondiente régimen de protección.

Disposición transitoria única. Régimen aplicable.

1. Los efectos de la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, prevista en el artículo único de la presente ley foral, serán de aplicación a todas las promociones de vivienda protegida en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible, con independencia de la fecha de su calificación definitiva.

2. Las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible, cuyo régimen de protección permanezca vigente a la entrada en vigor de la presente ley foral, quedarán sometidas al régimen de duración indefinida previsto en el artículo 43 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, con independencia de la fecha de su calificación definitiva.

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley foral y, en particular, la disposición transitoria primera de la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra.

Disposición final única. Entrada en vigor.

La presente ley foral entrará en vigor al día siguiente de su publicación

en el Boletín Oficial de Navarra».

II.5ª. La adecuación a derecho de la Ley Foral

1. Competencia de la Comunidad Foral

El artículo 148.1 3ª de la CE recoge la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de vivienda. Así, el artículo 44 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA),

reconoce la competencia foral exclusiva en materia de vivienda, junto con las de ordenación del territorio y urbanismo. Concretamente establece que:

> «*Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*».

En ejercicio de esta competencia exclusiva, el Parlamento foral ha aprobado en los últimos años numerosas leyes forales dirigidas a hacer efectivo en Navarra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, reconocido por el artículo 47 de la CE. Así, la LFDVN, modificada por la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra; la Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, para el derecho a la vivienda asequible en Navarra, que modifica la LFDVN, y el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo; la Ley Foral 15/2025, de 27 de noviembre, de modificación de la LFDVN y por fin la Ley Foral 14/2026 que ocupa este dictamen.

2. Preámbulo

La Ley Foral 14/2026 cuenta con un Preámbulo en el que se exponen, de una parte, la finalidad perseguida por la norma y, de otra, la evolución y los sucesivos cambios legislativos que, en materia de vivienda y, particularmente, de vivienda protegida, ha experimentado Navarra. La finalidad de la norma adquiere especial relevancia a los efectos que posteriormente se expondrán y aparece expresamente formulada con claridad en el propio Preámbulo, en los siguientes términos:

> «*La presente ley foral tiene por objeto reforzar la estabilidad y permanencia del parque de vivienda protegida en Navarra…con el fin de garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna y asequible y preservar un parque residencial ajeno a dinámicas especulativas*».

Dicha finalidad resulta, asimismo, acorde con las exigencias constitucionales, en la medida en que responde, tal y como se señala expresamente en el texto, a la función social que los artículos 33 y 47 de la Constitución Española atribuyen a la vivienda.

Por otra parte, el Preámbulo efectúa un recorrido por las sucesivas modificaciones legislativas que se han producido en Navarra en materia de vivienda, con especial referencia a aquellas que han incidido específicamente en el régimen jurídico de la vivienda protegida. La referencia a dichas reformas permite poner de manifiesto que nos encontramos ante un ámbito normativo en constante evolución, orientado progresivamente hacia la ampliación de la duración de los períodos de protección pública e incluso a la consideración indefinida de la protección.

Asimismo, el texto advierte de que la sucesión de modificaciones legislativas ha determinado la coexistencia de promociones de vivienda protegida sometidas a distintos períodos de protección, en función del momento en que fueron objeto de calificación. Esta circunstancia pone de manifiesto la existencia de una pluralidad de regímenes jurídicos aplicables a situaciones sustancialmente similares, como consecuencia de la evolución temporal de la normativa reguladora, de los que parece derivarse la necesidad de homogeneización.

A continuación, el Preámbulo delimita la finalidad específica de las distintas previsiones contenidas en la norma y, en particular, la perseguida tanto por el artículo único como por su disposición adicional y transitoria, que se sintetiza en el siguiente párrafo:

> «*Con ello, se pretende favorecer la permanencia de vivienda asequible en el mercado residencial navarro, evitar procesos de descalificación que reduzcan el parque protegido disponible y reforzar así la función social de la vivienda protegida (….). Con la nueva regulación, dichas viviendas deberán mantenerse destinadas al arrendamiento, consolidando así un parque estable de vivienda protegida en alquiler y reforzando su función social*».

En conclusión, este Consejo constata que el Preámbulo delimita con claridad la finalidad perseguida por la norma, la cual se halla debidamente fundamentada en una razón de interés general y articulada en torno a objetivos nítidamente identificados. Dicha finalidad, por añadidura, resulta plenamente concorde con los mandatos constitucionales y, en consecuencia, ha de reputarse legítima. No obstante, lo anterior, se advierte una deficiencia de técnica legislativa al circunscribirse la justificación, de forma casi exclusiva, a la oportunidad de la norma y a sus directrices programáticas. Si bien resulta

imperativo que el legislador justifique la necesidad y eficacia del texto en atención al interés público, esta declaración deviene jurídicamente insuficiente a la luz de las exigencias que el artículo 129 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPIF) proyecta respecto de los anteproyectos de ley. de forma casi exclusiva, a la oportunidad de la norma y a sus directrices programáticas.

A este respecto, se estima que el texto articulado debió incorporar una justificación razonada de si estas medidas son el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de la finalidad descrita (art. 129.3 a) de la LFACFNSPIF), así como de la estricta indispensabilidad de las medidas adoptadas, explicitando la necesaria ponderación frente a otras alternativas regulatorias eventualmente menos gravosas art. 129.3 b) de la LFACFNSPIF). Asimismo, toda norma legal se inserta en un ordenamiento preexistente; sin embargo, el texto examinado carece de un análisis respecto a su interacción y encaje con el resto del sistema jurídico art. 129.3 c) de la LFACFNSPIF). El citado artículo 129 exige que la adecuación a los principios de buena regulación quede explícitamente motivada en el Preámbulo. Al preterir el preceptivo análisis de los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, se priva a este Consejo de los elementos de juicio indispensables para evaluar el impacto real de la norma.

3. Artículo único

Este artículo que lleva por título «Modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo del Derecho a la Vivienda en Navarra» se divide en dos apartados.

En el primero se suprime el apartado 10 del artículo 7 de LFDVN. Dicho apartado suprimido, introducido por la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra, tenía el siguiente tenor:

> «*En el caso de las viviendas de protección oficial calificadas en régimen de arrendamiento o en régimen de arrendamiento asequible, la duración de su destino al arrendamiento será como mínimo de veintiún años, contados a partir*

de la fecha de su calificación definitiva. Transcurrido dicho período mínimo, podrán destinarse a la venta con los requisitos de acceso en propiedad en segunda transmisión a las viviendas protegidas, y aplicando, solo en la primera transmisión, el precio máximo aplicable a las viviendas de precio tasado».

Conforme al apartado 10 del artículo 7 de la LFDVN, las viviendas de protección oficial calificadas en régimen de arrendamiento o en régimen de arrendamiento asequible podían modificar su destino de arrendamiento o de alquiler asequible a venta, una vez transcurridos 21 años desde su calificación definitiva, siempre que se cumpliesen determinados requisitos en él previstos y además, se mantuviese de forma indefinida un régimen de protección pública (apartado 12 del artículo 7). La modificación introducida por la Ley Foral 14/2026, suprimiendo este apartado, supone que dichas viviendas se mantengan destinadas al arrendamiento y al arrendamiento asequible de manera indefinida.

A juicio de este Consejo la modificación encaja con la finalidad pretendida por la norma y expresada en el preámbulo, cual es la de consolidar un parque de vivienda protegida en alquiler, reforzando su función social. Es una suerte de prórroga automática (aunque la ley no lo exprese así) cuyo efecto impedirá que las viviendas protegidas en alquiler o alquiler asequible abandonen ese destino. A juicio de este Consejo la medida es adecuada a la finalidad pretendida y responde a la función social reconocida en el artículo 47 de la CE. Tal y como se ha expuesto más arriba, el derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 de la CE no se presenta en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho privado de carácter absoluto, más bien al contrario, el derecho de propiedad se configura en nuestro marco constitucional y legal como un derecho delimitado por la función social atribuible al bien que dicha titularidad tenga por objeto. La vivienda constituye un bien susceptible de apropiación individual con entidad propia, independiente de cualquier otro, al que, por mandato constitucional, corresponde servir a la satisfacción de la necesidad de contar con un cobijo estable, digno y adecuado. En consecuencia, dada la intensidad del bien jurídico-público a satisfacer, resulta razonable entender que la delimitación institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda pueda ser, en su configuración legislativa, de mayor incidencia que la correspondiente a otros bienes. En este sentido, a la vista

de los mandatos contenidos en los artículos 33 y 47 de la CE, resulta evidente que en el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de la vivienda existe un interés general que los poderes públicos deben procurar satisfacer, y a cuya consecución se dirige el precepto estudiado al tener como finalidad el mantenimiento del régimen de alquiler, evitando que las personas inquilinas puedan verse afectadas, máxime teniendo en cuenta que tratándose de alquileres sociales y/o asequibles se tratará de personas que se encuentran o bien en situaciones vulnerables y en todo caso de rentas bajas. Tal y como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrero:

> «*El Estado español deba adoptar políticas sociales destinadas a promover el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en el marco del mandato o principio rector del art. 47 CE y de otros preceptos constitucionales, así como de los compromisos asumidos al respecto en virtud de la ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos. Según la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 7, "las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (art. 42 CE) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE)"*».

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en doctrina recogida a su vez por nuestro Tribunal Constitucional en varias sentencias, entre otras en la Sentencia 26/2025, de 29 de enero) ha reconocido que en las decisiones de índole social y económica el legislador dispone de un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones, siendo el único límite el de no sobrepasar el equilibrio justo o relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida. En este sentido el Tribunal considera esencial determinar si con la acción de la Administración, la persona afectada tiene que soportar una carga desproporcionada y excesiva (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de marzo de 2011, asunto Potomska y Potomski).

A juicio de este Consejo, la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la LFDVN constituye una medida proporcional a los fines perseguidos y comporta una carga que se estima no excesiva, pues debe tenerse en cuenta que afecta únicamente a viviendas protegidas calificadas en régimen de

arrendamiento o arrendamiento asequible, siendo el único efecto de la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la LFDVN que dichas viviendas se mantengan en dicho régimen de alquiler, esto es, supone el mantenimiento de la situación, consiguiendo así el fin pretendido y posibilitando que personas en situación de especial vulnerabilidad puedan acceder a una vivienda digna y mantenerse en ella. Se evita, por otro lado, posibles movimientos especulativos, prohibidos en el artículo 47 del texto constitucional.

En el segundo punto del artículo único se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 49 de la LFDVN que queda redactado como sigue:

> «*1. Corresponden al Gobierno de Navarra los derechos de tanteo y retracto legal sobre las viviendas protegidas sujetas a limitación del precio de venta y renta, así como sus anejos, en la primera y sucesivas transmisiones onerosas inter vivos.*
>
> *Igualmente, sobre las viviendas protegidas que hayan sido descalificadas, así como sus anejos, cuando en el momento de la transmisión sean titularidad de una persona Gran Tenedora y estén situadas en una zona declarada de Mercado Residencial Tensionado, en la primera y sucesivas transmisiones onerosas inter vivos que se produzcan dentro de los diez años siguientes a la finalización del correspondiente régimen de protección*».

La modificación afecta únicamente al segundo párrafo, puesto que la redacción original contenida en la LFDVN era la siguiente:

> «*1. Corresponden al Gobierno de Navarra los derechos de tanteo y retracto legal sobre las viviendas protegidas sujetas a limitación del precio de venta y renta, así como sus anejos, en la primera y sucesivas transmisiones onerosas inter vivos*».

No parece, a juicio de este Consejo, que haya problema alguno para considerar adecuado al ordenamiento jurídico este párrafo añadido, no produciéndose injerencia en el derecho de propiedad, ya que cabe recordar que el tanteo y retracto son derechos de adquisición preferente de carácter legal que tiene la Administración para adquirir un bien inmueble en relación con cualquier adquirente privado.

En el caso que nos ocupa, además del derecho de tanteo y retracto que corresponde al Gobierno de Navarra respecto de las viviendas protegidas sujetas a limitación del precio de venta, recogido en el primer párrafo del artículo 49 de la LFDVN, se añade este derecho sobre viviendas

descalificadas cuando se cumplan tres requisitos: en primer lugar, que la titularidad de la vivienda en el momento de la transmisión sea de una persona gran tenedora. De conformidad con el artículo 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se considera persona gran tenedora a:

> «*La persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m^2 de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa*».

En segundo lugar, que la vivienda se halle en zona residencial declarada tensionada; y, en tercer lugar, que la transmisión se produzca dentro de los diez primeros años desde la descalificación.

A través de esta figura el Gobierno de Navarra busca ampliar el parque público de vivienda, fin legítimo constitucionalmente ya que encaja en el artículo 47 de la CE. Por otra parte, el precepto no genera perjuicio alguno, puesto que supone únicamente el derecho preferente de la Administración en la compra de la vivienda, con respeto de las condiciones pactadas. Por último, el precepto requiere para su aplicación, tal y como se ha señalado, de tres requisitos que modulan la medida. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha venido considerando legítimas ciertas limitaciones del derecho de propiedad cuando se trata de grandes tenedores por su influencia en el mercado y cuando las viviendas se localizan en zonas tensionadas. Así, conviene mencionar la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero. En ella se discutía, entre otras cuestiones, la constitucionalidad por posible vulneración del artículo 33 de la CE de las limitaciones de rentas para grandes tenedores de viviendas en zonas tensionadas recogidas en los artículos 17.6 y 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, introducidos por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. El Tribunal Constitucional indica que:

> «*Lo que se les impide a los propietarios afectados es exigir rentas por encima de ciertos límites, que se fijan en atención a la realidad de cada mercado de vivienda, debiendo tenerse en cuenta que la especulación sobre la misma no está protegida por el art. 33 CE y además es contraria al art. 47 CE, existiendo*

un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para su evitación (por todas, STC 141/2014). Consecuencia de todo ello es que debe descartarse la queja de inconstitucionalidad dirigida por los recurrentes contra el art. 17.7 LAU, introducido por la disposición final primera apartado 3 de la Ley 12/2023. Por la ubicación de la vivienda y durante un tiempo limitado, en atención bien a las condiciones del propietario, grandes tenedores, y su capacidad de influencia en el mercado, o bien, en el caso de particulares, a la no existencia de alquileres recientes que tomar como referencia, se aplica una limitación de precios en la renta que no puede considerarse injustificada ni excesivamente gravosa y por lo tanto no vulnera el art. 33 CE. Es una medida que busca promover la accesibilidad de vivienda residencial, en lo que a las denominadas zonas de mercado residencial tensionado se refiere, con sus peculiaridades espaciales y temporales, con el objetivo de atender adecuadamente la demanda de vivienda habitacional en alquiler a un precio razonable». (En parecidos términos, Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero).

El párrafo añadido al artículo 49 de la LFDVN no supone, a juicio de este Consejo una carga por lo que el precepto se considera adecuado al ordenamiento jurídico.

4. Disposición transitoria única

La disposición transitoria única consta de dos apartados, haciendo ambos referencia al régimen jurídico aplicable a las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible.

En el primer apartado, la disposición establece que la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la LFDVN, y en consecuencia el mantenimiento indefinido del destino a alquiler, será de aplicación a todas las promociones de vivienda protegida en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible, con independencia de la fecha de su calificación definitiva.

Por su parte, el segundo apartado dispone que las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible cuyo régimen de protección permanezca vigente en el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2026, quedarán sometidas al régimen de duración indefinida previsto en el artículo 43 de la LFDVN, igualmente con independencia de la fecha de su calificación definitiva.

Respecto del segundo apartado, resulta importante advertir, aunque sea obvio, que la situación de la vigencia de la calificación de las viviendas de

protección oficial ha ido variando en cada etapa, sobre todo en función del parque inmobiliario, siendo una constante el incremento del número de años necesarios para la descalificación. En este sentido, la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra, establecía con carácter general una duración de treinta años para las viviendas en régimen de propiedad y de quince años para las viviendas protegidas con destino al alquiler (salvo que se trataran de viviendas protegidas de régimen especial, en cuyo caso el plazo era de veinte años) desde la calificación definitiva. Posteriormente, la LFDVN mantuvo en principio la duración de treinta años para las viviendas protegidas calificadas en régimen de propiedad y en régimen de arrendamiento con opción de compra, fijando en quince años la duración del régimen de protección de las viviendas calificadas en régimen de arrendamiento. Reformas posteriores ampliaron progresivamente la duración de la protección pública. En particular, se estableció el carácter indefinido de la protección de las viviendas en cesión de uso, salvo en los supuestos vinculados a derechos de superficie, calificadas a partir del 1 de enero de 2022. Finalmente, en virtud de la introducción del apartado 12 del artículo 7 por la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra, así como de la modificación del artículo 43 de la misma Ley Foral, el régimen de las viviendas protegidas quedó establecido con duración indefinida tanto en alquiler como en propiedad. No obstante, conforme a la disposición transitoria primera incluida en esta modificación de 2022, este régimen de protección pública indefinida se aplicaría únicamente a los expedientes de vivienda protegida cuya solicitud de calificación provisional fuese posterior a la entrada en vigor de la ley foral, que entró en vigor el 29 de julio de 2022. Se trata como puede observarse de una materia, la de la regulación de la vivienda protegida y particularmente los plazos de protección, sometida a constantes modificaciones. Por otra parte, debe señalarse que la modificación incluida en el apartado segundo de la disposición transitoria de la Ley Foral 14/2026 tiene relevancia únicamente para las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento o arrendamiento asequible cuya solicitud de calificación provisional fuera anterior al 29 de julio de 2022, aunque sobre ello haremos después una matización importante.

La consulta plantea la pregunta concreta sobre si la aplicación de la norma a las calificaciones de vivienda de protección oficial adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva regulación comporta una aplicación retroactiva en sentido propio, contraria al artículo 9.3 de la CE. Parece por tanto que cuestiona fundamentalmente la disposición transitoria. Conviene, por razones de claridad, abordar cada uno de los apartados por separado, aunque la mayoría de la argumentación será común.

El primer apartado reza de la siguiente manera:

«*Los efectos de la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, prevista en el artículo único de la presente ley foral, serán de aplicación a todas las promociones de vivienda protegida en régimen de arrendamiento y arrendamiento asequible, con independencia de la fecha de su calificación definitiva*».

Se suprime por tanto la posibilidad de modificar el destino de la vivienda, una vez transcurrido el plazo, debiéndose mantener dicho destino de forma indefinida con independencia de la fecha de su calificación definitiva. Es esta indicación temporal «*con independencia de la fecha de su calificación definitiva*» la que procede analizar en estos momentos a efectos de responder a la cuestión planteada relativa a la posible vulneración de la prohibición de retroactividad recogida en el artículo 9.3 de la CE.

Tal y como se ha indicado más arriba la retroactividad requiere para su consideración como auténtica de varios requisitos. En primer lugar, debe tratarse de leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (requisito común a la retroactividad impropia). En segundo lugar, la ley debe afectar a situaciones jurídicamente agotadas y no a situaciones no consolidadas. Por último, la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no los pendientes, futuros o condicionados (STC 49/2015, de 5 de marzo, entre otras).

Es cierto que la diferencia entre un derecho consolidado y una expectativa o derecho futuro o pendiente es una cuestión vidriosa, en muchas ocasiones difícil de deslindar. Así, en el caso que nos ocupa, podría argumentarse que se trata de una retroactividad impropia, atendiendo a

algunas consideraciones. Por una parte, nos encontramos con una situación jurídica actual y por tanto no agotada, porque la supresión no afecta a viviendas que hayan sido descalificadas, sino sólo a aquellas que continúen en régimen de vivienda protegida. El Tribunal Constitucional ha manifestado reiteradamente que los efectos sobre situaciones no consolidadas no son, por regla general, susceptibles de afectar tan intensamente al principio de seguridad jurídica como la legislación retroactiva (STC 51/2018, de 10 de mayo). Una norma es retroactiva cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas (STC 112/2006, de 5 de abril; 49/2015, de 5 de marzo). Desde esta perspectiva resultaría razonable entender que la modificación del destino de las viviendas protegidas en régimen de alquiler no constituyera un derecho consolidado de los sujetos afectados sino una mera expectativa. Así, el Tribunal Constitucional ha indicado que no cabe apreciar retroactividad cuando los efectos de la norma se proyectan hacia el futuro, así lo indica la Sentencia del Alto Tribunal 216/2015, de 22 de octubre, refiriéndose a la no renovación de préstamos subsidiados para la adquisición de viviendas protegidas. Así también la STC 49/2015, de 5 de marzo (citando otras) indica que: «*c) Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es "la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad*» (Igual SSTC 99/1987, de 11 de junio; 1272/2016, de 1 de junio). En el caso que nos ocupa la modificación del destino de las viviendas podría considerarse un efecto que se proyecta hacia el futuro, sin afectar a situaciones consolidadas y sobre situaciones no agotadas, por lo que, consecuentemente, podría considerarse un derecho pendiente o futuro, constituyendo la norma un supuesto de retroactividad impropia.

Asumiendo los razonamientos anteriores, podría descartarse que el primer párrafo de la disposición transitoria implique una retroactividad propia.

No obstante, este Consejo puede asumir que, dadas las dificultades que plantea la delimitación entre un derecho consolidado y una mera expectativa de derecho, la posibilidad de transmisión reconocida en el apartado 10 del artículo 7 de la LFDV pudiera constituir un derecho consolidado, integrado en

el patrimonio jurídico de su titular, y no una simple expectativa. Ello se fundamentaría en que, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido, el titular podía vender la vivienda sin sujeción a destino, sin más requisitos que aquellos supuestos en los que resultara aplicable la modificación de la LFDVN de 1 de julio de 2022, en virtud de la cual el precio de transmisión se encontraba limitado.

En consecuencia, la supresión de dicha posibilidad, al extender sus efectos a las viviendas protegidas con independencia de la fecha en que hubiera tenido lugar su calificación, podría ser susceptible de calificarse como un supuesto de retroactividad propia, en la medida en que incidiría sobre un derecho previamente incorporado al patrimonio jurídico de su titular, privándolo de su contenido.

Esta circunstancia podría, asimismo, plantear dudas desde la perspectiva del principio de protección de la confianza legítima, en la medida en que los titulares de las viviendas pudieron adoptar sus decisiones de inversión sobre la base de la expectativa de que, una vez transcurrido el plazo establecido, la vivienda destinarse a un uso distinto.

Ahora bien, la eventual existencia de retroactividad propia y la consecuente quiebra de la confianza legítima, no determina por sí misma, como se ha expuesto más arriba, la vulneración de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución Española. En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que no toda manifestación de retroactividad propia se encuentra constitucionalmente proscrita, sino que esta puede resultar admisible, con carácter excepcional, cuando se encuentre justificada por las exigencias del bien común, por un interés público prevalente tal y como se desprende, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Constitucional 116/2009, de 18 de mayo; 176/2011, de 8 de noviembre; 1272/2016, de 1 de junio o 51/2018, de 10 de mayo. En consecuencia, para determinar la eventual conformidad de la medida con las exigencias derivadas del artículo 9.3 de la Constitución, será necesario, tal y como ya se ha indicado en este dictamen, ponderar, de un lado, la finalidad perseguida por la norma y su justificación atendiendo al contexto económico y social en el que se adopta y, de otro, los medios empleados para alcanzar dicha finalidad, así como la entidad del perjuicio

ocasionado a los derechos o intereses afectados. De este modo, habrá que determinar si existe un adecuado y justo equilibrio entre la finalidad de interés general perseguida y la intensidad de la afectación producida, valorando, en definitiva, si los medios empleados resultan razonables, necesarios y proporcionados en relación con el fin perseguido. Para ello habrá que efectuar un control de proporcionalidad reforzado que tenga en cuenta la carga impuesta a los posibles afectados como la relevancia de los fines constitucionales. Concretamente, deberá aplicarse el canon de proporcionalidad reiterado por el Tribunal Constitucional (STC 111/1984; 332/1994; 136/1999; 64/2019; 99/2019). En este sentido deberá atenderse a la adecuación de la medida para obtener el fin legítimo perseguido (test de adecuación); en segundo lugar, se valorará el control de necesidad de la medida (test de necesidad) y, finalmente, se deberá valorar si los beneficios de la medida justifican los perjuicios que ocasiona a los bienes o derechos afectados (test de la proporcionalidad en sentido estricto).

Sólo a partir del análisis concreto será posible precisar si la medida constituye una delimitación constitucionalmente admisible del derecho de propiedad, integrada en su función social o, si, por el contrario, deriva en una afectación no razonable.

Comenzando por la justificación de la finalidad perseguida, como ya hemos indicado, se deduce del preámbulo de la norma examinada, y se trata de garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna y asequible y preservar un parque residencial de alquiler ajeno a dinámicas especulativas. Es decir, asegurar y o consolidar un parque inmobiliario permanente a un precio asequible de alquiler al que puedan acceder sectores de población excluidos no solo del mercado libre, sino también del mercado de vivienda protegida en propiedad y que no esté orientado a la inversión inmobiliaria sino a garantizar el derecho a la vivienda. La propia LFDVN en su artículo 1 establece como objeto «*a) Contribuir a garantizar en Navarra el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución, regulando la oferta de vivienda protegida de modo que se adecue en la mayor medida posible a las necesidades reales y b) fomentar la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas*». Por otra parte,

es indiscutible la situación de crisis habitacional que vive España y particularmente Navarra. El propio Tribunal Constitucional habla de «*emergencia habitacional*» (Sentencia 16/2021, de 28 de enero). Por su parte desde el Observatorio de Vivienda de Navarra se publican datos que ponen de manifiesto la grave situación de la vivienda en nuestra Comunidad Foral, siendo uno de los principales factores de esta crisis la dificultad para encontrar viviendas asequibles. Según los datos publicados por el Observatorio de vivienda de Navarra la crisis habitacional en Navarra se concentra especialmente en el acceso al alquiler, así, 21 municipios, que reúnen el 68,3 % de la población navarra, fueron declarados zonas de mercado residencial tensionado en 2025. Por su parte, la demanda de alquiler asequible aumentó: las unidades familiares inscritas en el censo con rentas medias pasaron de 2.293 a 3.193 en un año, un incremento del 37 %.

Resulta por tanto indudable, a juicio de este Consejo, que la finalidad perseguida por la Ley Foral 14/2026, resulta legítima y que es necesaria la adopción de medidas para conseguirla. En este contexto, las políticas públicas desempeñan un papel fundamental, tal y como pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero. Dicha resolución, al examinar la imposición de límites máximos a la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda conforme al sistema de índices de precios de referencia —tanto en el caso de los grandes tenedores respecto de viviendas situadas en zonas declaradas de mercado residencial tensionado, como en el de los restantes propietarios de viviendas ubicadas en dichas zonas que no hubieran sido arrendadas durante los cinco años anteriores—, señala lo siguiente:

> «*La finalidad concreta de esta medida resulta conciliadora con los objetivos generales perseguidos por la Ley 12/2023 y que se enuncian en su preámbulo; en particular con el de «[f]acilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales» (apartado III, párrafo 2). Esto se refleja, a su vez, tanto en el art. 1 de la Ley 12/2023, referido a su objeto, disponiendo su apartado primero que la «Ley tiene por objeto regular, en el ámbito de [las] competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio […], en particular el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones*

asequibles», como en los denominados «fines de las políticas públicas de vivienda» a que dedica el art. 2 de la Ley 12/2023, contemplándose en concreto como tales fines: «a) La efectividad de los derechos de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la Constitución Española y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España. […] h) Impulsar y fomentar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles […] n) Adoptar medidas para identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobreocupación, la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de viviendas existente y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida».

Comprobada la finalidad de la ley, procede analizar si se cumple el referido canon de proporcionalidad, es decir, si los medios regulados para lograrla son adecuados, necesarios y proporcionales, esto es, si contienen una intensidad adecuadamente modulada.

Se debe comenzar por advertir de que, tal y como se ha indicado en los antecedentes, desde este Consejo se solicitó al Parlamento los datos sobre fecha de solicitud de calificación provisional y fecha de calificación definitiva de las viviendas en régimen de arrendamiento o alquiler asequible, carácter público, privado o mixto de la promotora de las viviendas protegidas, carácter privado o público del suelo en el que están construidas las viviendas, y, en este último caso, si se han constituido derechos de superficie, plazo y condiciones para el ejercicio del derecho de superficie. De los datos enviados se puede concluir que hay 161 promociones afectadas por las medidas de la Ley Foral 14/2026. Hay que tener en cuenta que aquellas promociones cuya calificación provisional fuera posterior al 29 de julio de 2022 (fecha en la que entró en vigor la reforma operada por la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio) sólo se verán afectadas por el apartado primero de la disposición transitoria, puesto que la protección deviene indefinida a partir de la mencionada reforma.

Una vez revisados, este Consejo comprueba que dichos datos no son de gran ayuda en tanto en cuanto no se pueden deducir algunas cuestiones relevantes tales como el número de viviendas afectadas, las posibles condiciones concretas de las promociones (en cuanto a, por ejemplo, posibles ventajas para las promotoras), si se han constituido derechos de superficie y en su caso, el plazo y las condiciones para su ejercicio. Por ello, aunque se

hará mención a alguno de ellos, este Consejo quiere advertir de que dicha ausencia de datos puede impedir la justificación completa de alguno de los extremos.

Como se viene indicando a lo largo de este dictamen, la medida consiste en la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la LFDVN, proyectando dicha supresión, conforme al primer párrafo de la disposición transitoria única no sólo a futuro, sino a toda vivienda protegida en régimen de arrendamiento o arrendamiento asequible con independencia de la fecha de su calificación definitiva. Resulta claro que la medida supera el test de adecuación puesto que asegurará y consolidará un parque de viviendas de alquiler permanente a precio asequible que permitirá a personas que no pueden optar a la vivienda en propiedad (ni en el mercado libre ni en el protegido) acceder a una vivienda digna sin que interfieran actuaciones especulativas. Sin embargo, para que la medida respete el justo equilibrio exigible entre la finalidad pretendida y los medios empleados deberá ser no sólo adecuada, sino también necesaria y proporcional.

En relación con el test de necesidad, el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que corresponde al legislador efectuar dicho juicio, atendiendo, fundamentalmente, a su condición de representante de la soberanía popular en cada momento histórico (SSTC 11/1981, 332/1994, 64/2019 y 99/2019).

En este sentido, la STC 136/1999, de 20 de julio, estableció que: «*desde la perspectiva constitucional solo cabrá calificar una norma legal como innecesaria cuando resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador*». Asimismo, la STC 161/1997 precisó que: «*el control del Tribunal Constitucional sobre la existencia o no de medidas alternativas menos gravosas, pero de la misma eficacia [...] tiene un alcance y una intensidad muy limitadas, so pena de arrogarse un papel de legislador imaginario que no le corresponde y de verse abocado a realizar las correspondientes consideraciones políticas, económicas y de oportunidad que le son institucionalmente ajenas y para las que no está constitucionalmente concebido*».

A la luz de la doctrina constitucional expuesta, este Consejo considera que no le corresponde determinar si existían medidas alternativas menos restrictivas que las previstas en la norma, por tratarse de una valoración que compete, en principio, al legislador. Menos aún, tratándose de una cuestión tan compleja y poliédrica, como la cuestión habitacional que se aborda por la norma que nos ocupa. Además, este Consejo carece de elementos de juicio suficientes para apreciar si otras medidas de menor intensidad restrictiva habrían permitido alcanzar, con un grado equivalente de eficacia, los fines perseguidos por la Ley Foral 14/2026.

Para responder al test de proporcionalidad en sentido estricto deberá analizarse el grado de afectación que supone la nueva normativa para poder valorar si supone un perjuicio o carga excesiva frente a los beneficios que conlleva.

En primer lugar, tal y como se ha indicado, la supresión del apartado 10, del artículo 7 de la LFDVN afecta en principio únicamente a viviendas protegidas en régimen de arrendamiento o arrendamiento asequible (con la salvedad que a continuación se expondrá). No afecta por tanto a las viviendas protegidas en régimen de propiedad (plena o en derecho de superficie) ni a la vivienda de precio tasado ni a las viviendas en cesión de uso, ni a las viviendas en régimen de arrendamiento con opción de compra. Por supuesto tampoco afecta al mercado de vivienda libre.

Por otra parte, aunque resulte obvio, es preciso matizar que el titular del dominio puede cambiar, esto es podrá disponer de las viviendas, aunque manteniendo el nuevo titular el régimen de alquiler protegido y respetando el precio de venta exigido como vivienda protegida, pero no queda afectado el derecho a enajenar, núcleo del derecho de propiedad, que podrá ejercitarse, aunque con dichas limitaciones.

También es relevante resaltar que no afecta a viviendas que ya hayan perdido su calificación de protegidas, sino únicamente a las que mantienen dicha calificación en el momento de entrada en vigor de la Ley Foral 14/2026. Por tanto, solo opera sobre viviendas cuyo régimen de protección permanezca vigente a la entrada en vigor.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que el régimen de arrendamiento asequible para viviendas protegidas se regula por primera vez a través de la Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, para el Derecho a la Vivienda Asequible en Navarra, que modifica la LFDVN y el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Esto implica que las promociones de viviendas en régimen de arrendamiento asequible afectadas por la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la LFDVN serán posteriores a 2025, por lo que, puede afirmarse que será un impacto muy limitado. Pero es que, además, las promociones de alquiler asequible habidas hasta ahora han sido gestionadas por NASUVINSA a través de una Sociedad de Capital Mixto (en adelante, SCM) y publicadas en su portal de contratación. En cuanto a su objeto, la SCM mediante esta colaboración público-privada y en el marco de los derechos reales de superficie que se le otorguen, promociona, construye y gestiona el alquiler, en el plazo máximo de noventa años, de un parque de vivienda protegida en régimen de arrendamiento asequible de hasta 2.000 viviendas (ampliable hasta 2.500).

La duración del contrato y vigencia de la Sociedad de Capital Mixto será de noventa años a contar desde su constitución, sin perjuicio de las acciones de responsabilidad que puedan derivarse y de las causas de resolución previstas en el pliego de contratación y en su documentación contractual. No obstante, lo anterior, el plazo de duración de cada derecho real de superficie no excederá en ningún caso de setenta y cinco años salvo que posteriores modificaciones legales permitieran un plazo superior. Una vez transcurrido el plazo, la edificación revierte en la Administración. La duración de los contratos de gestión que asume la socia privada, atendiendo al objeto de las prestaciones y al conjunto de aportaciones de capital que debe realizar para la promoción y construcción de las viviendas, será equivalente al de los derechos de superficie.

Además, conforme al pliego de contratación, se exige que se mantenga el destino a alquiler protegido mientras se mantenga el derecho de superficie por lo que esta promoción no se vería afectada por la modificación a la LFDVN

ya que, en todo caso, la SCM debe mantener los contratos de alquiler según consta en el pliego.

Debe también indicarse (como luego se verá con más detalle) que a partir de la reforma introducida por la Ley Foral 20/2022, todas las promociones de viviendas protegidas mantendrán su calificación de forma indefinida, por lo que todas las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento asequible mantendrán la calificación de protegidas indefinidamente, con lo que ello supone a su vez límites para la venta (en el supuesto en que cupiera su venta), entre otros, el derecho de tanteo y retracto por parte de la Administración Foral, el precio máximo de venta (como se verá a continuación) o el necesario perfil del comprador (que debe tener ingresos limitados).

En conclusión, se puede afirmar que la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la LFDVN solo afecta a las viviendas protegidas en régimen de arrendamiento y no a las de arrendamiento asequible.

En tercer lugar, esta capacidad de venta de viviendas protegidas ya venía muy limitada, a partir de la reforma operada por la Ley Foral 20/2022 y posteriormente por la Ley Foral 9/2025. El precepto suprimido exigía que, de realizarse la venta, esta se hiciera «*con los requisitos de acceso en propiedad en segunda transmisión a las viviendas protegidas, y aplicando, solo en la primera transmisión, el precio máximo aplicable a las viviendas de precio tasado*». De manera que en la primera transmisión la venta no podía superar el precio tasado, conforme al artículo 10 de la LFDVN, y si se trataba de transmisiones posteriores deberían cumplirse también ciertos requisitos, conforme a la disposición adicional primera de la LFDVN:

> «***Disposición Adicional Primera.*** *Requisitos para el acceso en propiedad en segunda o posterior transmisión. Redacción de esta Disposición corresponde a la establecida por Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, para el Derecho a la Vivienda Asequible en Navarra, que modifica la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, y el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo:*
>
> *1. En el caso de acceso en propiedad en segunda o posterior transmisión, serán requisitos mínimos de acceso a la vivienda protegida los siguientes:*

a) Que los ingresos familiares ponderados de los adquirentes no superen 6,5 veces el Indicador de Suficiencia Adquisitiva por Renta Adecuada (SARA), en el último período impositivo cuyo plazo de presentación de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas haya concluido en la fecha en que se produzca la transmisión.

b) Que los adquirentes, o cualquier otro miembro de su unidad familiar, cumplan con los requisitos indicados en los números 5.º, 6.º y 7.º del artículo 17de la presente ley foral».

Estos requisitos son de obligado cumplimiento a partir del 1 de enero de 2026, para las solicitudes anteriores a esta fecha, la regulación es la prevista en la DA Primera de la LFDVN antes de su modificación en 2025, que era la siguiente:

«*Disposición Adicional Primera. Requisitos para el acceso en propiedad en segunda transmisión:*

1. En el caso de acceso en propiedad en segunda transmisión y de alquiler de vivienda protegida entre particulares, serán requisitos mínimos de acceso a la vivienda protegida los siguientes:

a) Que los ingresos familiares ponderados de los adquirentes o arrendatarios no superen 6,5 veces el IPREM, en el último período impositivo cuyo plazo de presentación de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas haya concluido en la fecha en que se produzca la transmisión o el arrendamiento.

b) Que los adquirentes o arrendatarios, o cualquier otro miembro de su unidad familiar no sean titulares del dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre alguna otra vivienda o parte alícuota de la misma, salvo que se cumplan conjuntamente los requisitos de inadecuación y ofrecimiento establecidos en el artículo 17».

Por su parte, conforme al artículo 45 de la LFDVN la transmisión debe comunicarse al Departamento de Vivienda para que verifique si se cumplen los requisitos previstos en la normativa y para que, en su caso, ejerza su derecho de tanteo. El Departamento de Vivienda tiene 60 días hábiles para ejercer el tanteo. Si no se ejerce y no se comunica objeción a las condiciones de venta en dicho plazo, se puede transmitir la vivienda.

Además de las modulaciones anteriores, para analizar el test de proporcionalidad habrá que analizar también los posibles perjuicios y si ello constituye una carga excesiva frente a los posibles beneficios derivados de la norma.

Por lo que se refiere a la entidad del daño, las viviendas afectadas son viviendas protegidas en arrendamiento o arrendamiento asequible cuyo régimen sigue vigente. Por tanto, no se está imponiendo *ex novo* un régimen protegido a vivienda libre, sino prolongando o estabilizando un estatuto público preexistente. Lo que se produce, por tanto, es la pérdida de una posible ganancia por otra parte, sin determinar, manteniéndose el rendimiento actual sin modificación, ya que las limitaciones que trae la supresión del citado apartado no implican, sino seguir manteniendo el régimen vigente. Debemos reiterar que no se suprime la posibilidad de vender, sino que se limita el beneficio esperable, dado que el mantenimiento del destino a alquiler deviene indefinido.

Además, debe tenerse en cuenta que los afectados por la supresión del apartado 10 del artículo 7 de la LFDVN accedieron a estas viviendas protegidas en régimen de arrendamiento en el marco de un régimen especialmente favorable (la propia LFDVN en su artículo 16.1 reconoce la concesión de préstamos cualificados) establecido por las instituciones públicas. Se trata además de un mercado regulado sometido a una intervención administrativa más intensa, dada su incidencia en los intereses generales.

Es interesante en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo 1272/2016, de 1 de junio que, refiriéndose al nuevo régimen jurídico de las energías renovables y la posible vulneración del principio de retroactividad afirma lo siguiente:

> «*La práctica eliminación del riesgo empresarial que supone acogerse a la tarifa regulada, sin competir en precios con el resto de agentes en el mercado, es de suyo una ventaja sobre los operadores del sector eléctrico sujetos a las vicisitudes de la libre competencia, ventaja cuyo reverso lo constituye precisamente, entre otras, la posibilidad de alteración de las medidas administrativas ante cambios de las circunstancias ulteriores (con el respeto a unos mínimos de rentabilidad que en este momento no es el caso recordar). Los agentes u operadores privados que renuncian al mercado, aunque lo hagan más o menos inducidos por una retribución generosa que les ofrece el marco regulatorio, sin la contrapartida de la asunción de riesgos significativos, sabían o debían saber que dicho marco regulatorio, de carácter público, aprobado en un determinado momento, del mismo modo que era coherente con las condiciones del escenario económico entonces vigente y con las previsiones de demanda eléctrica realizadas entonces, no podía ulteriormente*

ser ajeno a las modificaciones relevantes de los datos económicos de base, ante las cuales es lógica la reacción de los poderes públicos para acompasarlo a las nuevas circunstancias. Si éstas implican ajustes en otros muchos sectores productivos, con obvias dificultades para su actividad, no resulta irrazonable que aquéllos se extiendan también al sector de las energías renovables que quiera seguir percibiendo las tarifas reguladas en vez de acudir a los mecanismos de mercado (contratación bilateral y venta en el mercado organizado). Y ello tanto más ante situaciones de crisis económica generalizada y, en el caso de la energía eléctrica, ante el crecimiento del déficit tarifario que, en una cierta parte, deriva del impacto que sobre el cálculo de los peajes de acceso tiene la retribución de aquéllas por la vía de la tarifa regulada, en cuanto coste imputable al sistema eléctrico (…..) Por otro lado, el nuevo régimen mantiene la medida de incentivo tradicional para la producción de energías renovable de garantizar una rentabilidad razonable».

En parecidos términos se expresan las Sentencias del Tribunal Constitucional 51/2018, de 11 de junio, y 26/2025, de 29 de enero.

En cuanto a los beneficios de la norma, la medida responde a la necesidad de proteger a aquellas personas cuyas rentas no les permiten acceder a la adquisición de una vivienda, ya sea en el mercado libre o en el ámbito de la vivienda protegida. Desde esta perspectiva, mantener el régimen de arrendamiento implicará la posibilidad de preservar y consolidar el parque de viviendas destinadas al alquiler, en consonancia con uno de los objetivos perseguidos por la norma.

En efecto, si los efectos de la norma se produjeran exclusivamente a partir de su entrada en vigor, la eventual enajenación de las viviendas que actualmente se encuentran destinadas al alquiler social podría ocasionar una reducción de dicho parque residencial, comprometiendo así la consecución de la finalidad de interés general que justifica la medida.

En definitiva, la medida presenta un ámbito de aplicación limitado a las viviendas protegidas destinadas al arrendamiento social cuyo régimen de protección continúa vigente, sin que resulte aplicable a aquellas viviendas respecto de las cuales dicho régimen ya se haya extinguido. Asimismo, responde a una finalidad de interés público cualificada, consistente en preservar el parque de vivienda protegida en alquiler, evitar su cambio de destino, garantizando así el acceso a una vivienda digna y asequible. Por otra parte, la afectación derivada de la medida incide fundamentalmente en el

incremento de valor patrimonial que sus titulares pudieran esperar obtener con la posibilidad de venta sin sujeción a destino de alquiler. Desde esta perspectiva, dicha expectativa de revalorización proyecta sus efectos sobre el eventual beneficio económico derivado del cambio de destino. En consecuencia, el eventual perjuicio económico asociado a la medida podría circunscribirse a la pérdida de una expectativa de ganancia futura, sin que ello implique, por sí mismo, la privación de los rendimientos o beneficios económicos vinculados al arrendamiento de la vivienda durante la vigencia del destino a dicho fin. Frente a dichos perjuicios, la medida favorecerá el mantenimiento de viviendas en régimen de alquiler social. Tal y como se ha indicado en este dictamen, el Tribunal Constitucional ha reiterado desde sus primeros pronunciamientos que el derecho de propiedad privada ha sido consagrado en el art. 33 CE como indisociable de su función social, que delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes (art. 33.2 CE). Así, este derecho, afirma el Tribunal Constitucional 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 (Sentencias del Tribunal Constitucional STC 37/1987, de 26 de marzo; 89/1994, de 17 de marzo; 32/2019, de 28 de febrero; 16/2021, de 28 de enero; 25/2025, de 29 de enero; 26/2025, de 29 de enero; 64/2025, de 13 de marzo).

En este sentido, con los argumentos expuestos y con los datos con los que contamos, no podemos afirmar que la medida resulte desproporcionada, esto es que constituya una carga excesiva para los posibles afectados.

El segundo párrafo de la disposición transitoria única, tal y como se ha señalado, determina que aquellas viviendas sometidas a los regímenes de arrendamiento y arrendamiento asequible cuyo régimen de protección permanezca vigente en el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2026 quedarán sujetas al régimen de duración indefinida previsto en el artículo 43 de la LFDVN, con independencia de la fecha en que hubiera tenido lugar su calificación definitiva. Esta previsión vuelve a suscitar la cuestión de

si la medida pudiera constituir un supuesto de retroactividad propia constitucionalmente prohibida. En este caso la descalificación de la vivienda una vez finalizada la vigencia de su régimen de protección se encuentra delimitada e incorporada al patrimonio jurídico de su titular. Se trata de un derecho cuyo ejercicio se encuentra determinado por la propia normativa, de modo que, una vez transcurrido dicho período, la vivienda se descalifica automáticamente y adquiere la condición de vivienda libre. En consecuencia, resulta igualmente necesario realizar un juicio de proporcionalidad de la medida, en términos similares a los empleados en el análisis del apartado anterior.

La finalidad pretendida, en parecidos términos a la del primer párrafo, es la del mantenimiento del parque de vivienda protegida en Navarra, reforzando la estabilidad y permanencia y favoreciendo de esta forma la permanencia de vivienda asequible en el mercado residencial navarro, evitando procesos de descalificación que reduzcan el parque protegido disponible y reforzando así la función social de la vivienda protegida. En el contexto económico y social actual, las viviendas protegidas constituyen uno de los principales instrumentos para hacer efectiva la función social de la vivienda (Así lo indica también el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya 5/2025, de 2 de diciembre). Y concretamente el arrendamiento social se consolida como una de las herramientas más directas y eficaces para materializar dicha función social. En este sentido, la existencia de un patrimonio de viviendas de protección oficial es un instrumento fundamental para impulsar el acceso a la vivienda siendo que la disminución o pérdida de este patrimonio por la caducidad de las calificaciones ha sido tradicionalmente objeto de atención por parte de las instituciones públicas y constituye uno de los obstáculos más relevantes para su actuación, (así también el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya 5/2025, de 2 de diciembre).

Al estar sometidas las viviendas a determinadas condiciones de acceso, uso, precio y, en su caso, permanencia, permiten facilitar el acceso a una vivienda adecuada a personas y familias que, por sus circunstancias económicas o sociales, pueden quedar excluidas del mercado ordinario.

Atendiendo a dicha finalidad y volviendo al juicio de proporcionalidad, en relación con la idoneidad, se puede afirmar que la protección pública indefinida contribuye a preservar estas viviendas como un recurso destinado a satisfacer necesidades residenciales, evitando que su finalidad social quede subordinada exclusivamente a criterios de rentabilidad económica. La vivienda protegida refuerza así la dimensión social de la vivienda y favorece una mayor igualdad de oportunidades y cohesión territorial y social. En consecuencia, la transformación de la calificación de protección de temporal a indefinida responde a una finalidad legítima desde un punto de vista constitucional, y resulta adecuada para reforzar la función social de la vivienda recogida en los artículos 33 y 47 de la CE. Debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha entendido la función social de la propiedad «*no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo*» (Sentencias del Tribunal Constitucional 204/2004, de 18 de noviembre y 7/2024, de 16 de enero).

De este modo, la calificación indefinida de la vivienda protegida en régimen de arrendamiento equilibra el legítimo derecho a la propiedad privada con el interés general, transformando un concepto constitucional abstracto en una política pública concreta que combate la exclusión residencial y redistribuye los recursos del parque inmobiliario.

En cuanto al canon de necesidad, se pueden reiterar los argumentos utilizados en relación con el primer apartado.

Y respecto al test de proporcionalidad en sentido estricto, debe destacarse, además de los argumentos expuestos en relación al primer apartado, que, dentro del conjunto de viviendas calificadas en régimen de arrendamiento o arrendamiento asequible, únicamente se verán afectadas aquellas cuya solicitud de calificación provisional hubiera sido presentada con anterioridad a la reforma introducida por la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra. En efecto, a partir de la entrada en vigor de dicha norma -29 de julio de 2022-, todas las viviendas protegidas, tanto en régimen de propiedad como de alquiler, quedan sometidas a un régimen de duración indefinida, resultándoles de aplicación el artículo 43 de la LFDVN.

De ello se desprende que la aplicación de esta previsión transitoria tendrá incidencia, en la práctica, exclusivamente sobre las viviendas protegidas sometidas al régimen de arrendamiento, pero no sobre las de arrendamiento asequible, ya que, como ya se ha indicado, estas últimas fueron incorporadas al ordenamiento foral mediante la Ley Foral 9/2025, cuyo régimen entró en vigor el 1 de enero de 2026, por lo que, desde su origen, quedaron sometidas al régimen de duración indefinida establecido en el artículo 43 de la LFDVN. Las viviendas en régimen de arrendamiento social están dirigidas a las personas con menos recursos económicos, en este sentido más vulnerables, por lo que la finalidad de mantener protegidas estas viviendas resulta más importante y necesario si cabe. Por supuesto tampoco se verán afectadas las viviendas protegidas en régimen de propiedad.

En el presente supuesto, resulta igualmente relevante ponderar la entidad y trascendencia del quebranto patrimonial que pudiera derivarse de la medida adoptada. A este respecto, procede reiterar la argumentación expuesta en el apartado anterior, toda vez que dicha medida se circunscribe a dar continuidad al régimen jurídico preexistente. Por consiguiente, dicha medida no comporta merma alguna en los rendimientos efectivamente consolidados por los afectados, salvaguardando plenamente la legítima obtención de los beneficios y utilidades derivados del marco normativo que ya venía rigiendo, y la pérdida de expectativas de obtener un mayor lucro del esperado supone, por los motivos que se vienen señalado, un perjuicio que, a la vista de los datos de que se dispone, no ser revela desproporcionado o excesivo.

Conviene indicar que los plazos de calificación de las viviendas protegidas han ido variando y ampliándose en las distintas regulaciones que se han sucedido (tanto en Navarra como en el resto de Comunidades Autónomas), llegando la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio a considerar indefinida la calificación. Se trata de un mercado regulado en el que las condiciones temporales de la vivienda protegida han cambiado con frecuencia y forman parte del debate público. La modificación de las condiciones temporales de vigencia de las calificaciones de vivienda con protección oficial no es por tanto una situación imprevisible. Todo lo contrario, las reformas de

la LFDVN, antes señaladas, muestran claramente el carácter frecuente de estos cambios.

En este sentido, se puede traer *mutatis mutandis* el razonamiento que realiza el Tribunal Constitucional en su Sentencia 270/2015, de 17 de diciembre, que refiriéndose en aquella ocasión al sector fotovoltaico entendió que no cabía calificar de inesperada la modificación producida, pues la evolución de las circunstancias que afectaban a dicho sector de la economía hacía necesario acometer ajustes de este marco normativo, como efecto de las difíciles circunstancias del sector en su conjunto y no cabía, por tanto, argumentar que la modificación del régimen retributivo que se examina fuera imprevisible para un «*operador económico prudente y diligente*».

En conclusión, con los datos de los que dispone este Consejo no se puede constatar que se produzca un daño superior al indudable interés social que la norma pretende proteger.

A la vista de lo expuesto, y teniendo en cuenta además los argumentos desarrollados en relación con el primer párrafo de la disposición transitoria, cabe concluir que la medida supera el juicio de razonabilidad y de proporcionalidad exigible para considerarla legítima y conforme con el ordenamiento jurídico.

5. Disposición derogatoria única

La disposición derogatoria establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley Foral y, en particular, de la disposición transitoria primera de la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra. La inclusión de esta previsión resulta coherente y, en particular, parece justificada la referencia expresa a la disposición transitoria primera de la Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, en la medida en que esta establecía que la modificación del artículo 43 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra —consistente en atribuir carácter definitivo a la calificación de las viviendas protegidas— resultaría de aplicación a aquellos expedientes de vivienda

protegida cuya solicitud de calificación provisional se hubiera presentado con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley Foral. Esta previsión transitoria resulta, por tanto, incompatible con lo dispuesto en el apartado segundo de la disposición transitoria de la Ley Foral 14/2026, al establecer esta última un régimen jurídico temporal diferente respecto de la aplicación de la nueva regulación. En consecuencia, la derogación expresa de la disposición transitoria primera de la Ley Foral 20/2022 permite evitar la coexistencia de dos regímenes transitorios potencialmente contradictorios y garantiza la coherencia del régimen jurídico aplicable a los expedientes de vivienda protegida afectados por la modificación normativa.

6. Disposición final única

Por último, la disposición final recoge la entrada en vigor de la Ley Foral, que será al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, siendo tal disposición adecuada al ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la Ley Foral 14/2026, de 2 de julio, de modificación de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, se adecua al ordenamiento jurídico en los términos argumentados en este Dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.