

RTC 1999\207

Sentencia Tribunal Constitucional núm. 207/1999
(Sala Segunda), de 11 noviembre

Jurisdicción: Constitucional

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 1840/1989.

Ponente: D. Pablo García Manzano.

NAVARRA: COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD FORAL: VIVIENDA Y URBANISMO: Derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración foral sobre viviendas de protección oficial: infracciones administrativas: Ley Foral que sanciona a Notarios y Registradores de la propiedad por elevación a escritura pública o inscripción en el Registro de la Propiedad de viviendas sujetas a ese derecho sin haberse hecho constar o acreditar las notificaciones previas a la Administración: norma sancionadora de naturaleza no urbanística: vulneración existente de la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos y sobre las bases del régimen estatutario funcional: inconstitucionalidad.REGISTROS Y NOTARIAS: Nombramiento de Notarios y Registradores de la propiedad: alcance: se circunscribe de manera taxativa esta materia: facultades de ejecución de la legislación estatal: doctrina constitucional; Sanciones: incompetencia de la Comunidad Foral para establecerlas: vulneración existente de la competencia inclusiva del Estado sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos.VIVIENDA: VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL: Derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración autonómica sobre viviendas de protección oficial: naturaleza: instrumento al servicio de finalidades constitucionales que son ínsitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de las CC AA: mecanismo o técnica jurídica para combatir la especulación del suelo, haciendo viable la construcción de viviendas asequibles al sector más desfavorecido de la población; Deber de los Notarios y Registradores de la propiedad de velar por la legalidad de su normativa y por el requisito esencial de la notificación fehaciente de la transmisión; Deber de los propietarios de inmuebles de notificar la transmisión a la Administración: requisito garantizador del conocimiento fehaciente por las Administraciones públicas de las transmisiones «inter vivos»: elemento que forma parte de la regulación sustantiva de estos derechos: corresponde tal regulación al ente titular de la competencia normativa: constitucionalidad.REGISTROS Y NOTARIAS: NOTARIOS: Funciones públicas: fedatarios públicos: les incumbe en el desempeño de la función notarial el juicio de legalidad, sea con apoyo en una ley estatal o autonómica: función pública que incorpora un juicio de legalidad sobre la forma y fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público.REGISTRO DE LA PROPIEDAD: Funciones: inscripción de transmisiones de bienes sujetos a tanteo y retracto legal urbanístico: comporta un juicio de legalidad atinente no sólo a la legalidad formal del documento o título inscribible sino también a la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas.COMPETENCIA DEL ESTADO: Títulos competenciales: bases del régimen estatutario funcional: carácter de

funcionarios públicos del Estado que tienen los Notarios y su integración por vía de diferentes colegios: doctrina constitucional; Ordenación de los registros e instrumentos públicos: incluye las competencias sancionadoras a los Notarios y Registradores. **COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS:** Nombramiento de Notarios y Registradores: se circunscribe de manera taxativa esta materia: facultades de ejecución de la legislación estatal: doctrina constitucional. **SANCIONES:** Ley autonómica que sanciona a notarios y registradores de la propiedad por elevación a escritura pública o inscripción en el Registro de la Propiedad de viviendas sujetas a derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración sin haberse hecho constar o acreditar las notificaciones previas a ésta: norma sancionadora de naturaleza no urbanística: vulneración existente de la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos y sobre las bases del régimen estatutario funcional: inconstitucionalidad. **LEGISLACION CIVIL:** Derecho de tanteo y retracto: institución jurídica que pertenece al ámbito de las relaciones jurídico-privadas: derechos de adquisición preferente: regulación competencia exclusiva del Estado en cuanto integrantes de la legislación civil, a salvo de las peculiaridades propias de los Derechos forales o especiales: pueden constituirse en favor de las Administraciones públicas para servir finalidades públicas: regulación por la legislación autonómica cuando las CC AA hayan asumido competencias normativas en la materia en que dichos derechos reales se incardinan.

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con los arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 7/1989, de Medidas de Intervención en materia de Suelo y Vivienda: estimación parcial: el Tribunal declara que el art. 47.3 de la mencionada Ley Foral invade la competencia exclusiva del Estado, siendo inconstitucional y nulo, y desestima el recurso en todo lo demás.

Texto:

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1840/1989, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los artículos 47.3 y 48 de la Ley Foral de Navarra 7/1989, de 8 de junio (RCL 1989\2149; RN 1989\130 y LNA 1989 \130), de Medidas de Intervención sobre Suelo y Vivienda. Ha comparecido el Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación del Gobierno de Navarra, y el Letrado del Parlamento de Navarra en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, mediante escrito recibido en este Tribunal el 15 de septiembre de 1989, planteó recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 47.3 y 48 de la Ley Foral de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención sobre el Suelo y Vivienda.

2. Comienza sus alegaciones el Abogado del Estado exponiendo que los referidos preceptos establecen un régimen sancionador y disciplinario que, aunque corolario de la materia urbanística, afecta a funcionarios ajenos a la Administración autonómica, cuales son los Notarios y los Registradores de la Propiedad. A juicio de la representación estatal, la cuestión que aquí se suscita consiste en determinar si la Comunidad Foral puede incluir dentro del Derecho sancionador de una materia sobre la que le corresponde la competencia exclusiva (urbanismo) normas que prevén infracciones y sanciones y que por tanto inciden sobre el régimen general de funcionarios pertenecientes a cuerpos estatales. Fundamenta el recurso con el argumento de que ello supone disciplinar el régimen de derechos y deberes de estos funcionarios con unas normas amparadas en un título competencial no aplicable. En efecto, la competencia autonómica sobre el urbanismo, ordenación del territorio y vivienda (art. 148.1.3 CE [RCL 1978\2836 y ApNDL 2875]) no puede convertirse en un instrumento que atraiga hacia sí una materia desde la que, a través de la tipificación de infracciones y sanciones, articular una relación de supremacía especial con Notarios y Registradores. De este modo, a juicio del Abogado del Estado, al reglamentar las funciones exclusivamente estatales que ejercen estos funcionarios y al incidir sobre su Estatuto General (RCL 1945\57; NDL 22309; RCL 1947\476, 642 y NDL 18733) de deberes y derechos, la Comunidad Foral vulnera las competencias del Estado que descansan en las reglas 8ª y 18ª del art. 149.1 CE.

3. Por Providencia de la Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal, el 20 de septiembre de 1989 se tuvo por planteado el referido recurso, registrado con el núm. 1840/1989, y se dio traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus respectivos Presidentes, conforme dispone el art. 34.1 LOTC (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575), al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas, teniéndose por producida la suspensión de la vigencia y la aplicación de la Ley objeto del recurso desde la fecha de su impugnación, según establece el art. 30 LOTC, lo que se participó a los Presidentes del Parlamento y del Gobierno de Navarra. Asimismo, se acordó publicar la formalización del recurso y la suspensión de la Ley impugnada en los «Boletines Oficiales» del Estado y de Navarra para general conocimiento.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de octubre de 1989, el Asesor Jurídico Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, en representación del Gobierno de Navarra, presentó escrito de alegaciones en solicitud de que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso y se declare que los preceptos impugnados son conformes con la Constitución.

Se alega en primer término que corresponde a Navarra la competencia sustantiva de fondo, esto es, la competencia en materia de urbanismo y vivienda, que es la ejercitada por la Ley Foral 7/1989, cuyos preceptos han sido aquí impugnados. Afirma, en segundo lugar, que la imposición de deberes por las leyes autonómicas a todos los ciudadanos, lo que incluye a los funcionarios estatales, no sólo no es contraria a la Constitución, sino que representa una consecuencia misma de la naturaleza de la ley, sea estatal o autonómica. Añade que el art. 47.3 impugnado no invade la competencia exclusiva del Estado a que se refiere el art. 149.1.8ª CE en relación con la ordenación de los Registros e instrumentos públicos, habida cuenta de que no establece regulación que incida directamente sobre éstos, limitándose por el contrario a establecer deberes en una fase anterior a su inscripción: fija ciertos requisitos imperativos relativos a los actos o negocios que se formalizan en las escrituras o constan en los títulos que, conforme a la normativa estatal, son inscribibles en el Registro de la Propiedad. Por último, razona que el artículo 48 también impugnado será en todo caso constitucional, incluso desde el punto de vista de su complementariedad del art. 47.3 de la misma Ley Foral.

5. A través de escrito registrado el 13 de octubre de 1989, el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que ostenta, formuló alegaciones en cuya virtud solicita que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad y se declare la plena conformidad con la Constitución de los preceptos impugnados.

Comienza dicha representación afirmando la competencia exclusiva de la Comunidad Foral en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en virtud del art. 44.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (RCL 1982\2173, 2233 y ApNDL 10177; RN 1982\80; LNA 1982\784) (en adelante, citada como LORAFNA). Entre los instrumentos urbanísticos que la Ley Foral establece se encuentra el derecho de adquisición preferente en favor de la Administración, en forma de tanteo y retracto, que se ejerce tanto sobre las transmisiones de suelo en determinadas zonas delimitadas previamente o con destino a viviendas de protección oficial, como sobre las transmisiones de viviendas de protección oficial. A su servicio se configura el deber de notificar al Gobierno de Navarra las condiciones esenciales de la transmisión, deber que pesa sobre el transmitente o adquirente de una vivienda o de suelo. Y en su garantía los Notarios y Registradores habrán de denegar la formalización en escritura pública o la inscripción en el Registro, respectivamente, de toda transmisión de suelo o vivienda en la que no se acredite debidamente la existencia de la precitada notificación. La infracción de tal obligación significa infracción administrativa y desencadena la imposición por la Administración Foral de la correspondiente sanción pecuniaria. Advierte también que otras Comunidades Autónomas han establecido obligaciones semejantes para los Notarios y Registradores sin que, sin embargo, hayan sido impugnadas por el Estado.

Por otro lado, entiende que de imposibilitarse garantizar la efectividad de los instrumentos adoptados en el marco de la competencia autonómica se produciría un vaciamiento de su exclusividad. Insiste en que el Estado así lo ha entendido, tanto implícitamente -toda vez que no ha impugnado otras normas autonómicas similares-, cuanto de forma explícita, por medio de la Instrucción de 16 de julio de 1984 (RCL 1984\1900 y ApNDL 10309 y 11859) de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en la que se expresa en particular que los Notarios y Registradores habrán de actuar y decidir conforme a las normas autonómicas.

El representante del Parlamento navarro alega asimismo que la competencia sustantiva sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 44.1 LORAFNA) comprende la potestad sancionadora, que aquí ha sido ejercida con pleno respeto de la doctrina constitucional en la materia. Argumenta que el art. 47.3 impugnado es respetuoso con el art. 149.1.8ª CE toda vez que no afecta a la

naturaleza y contenido de las escrituras públicas o a la ordenación de los registros. Tampoco afecta, a su juicio, a los Estatutos de los Notarios y Registradores de la Propiedad. Incide mínimamente en otras materias también acotadas por otros títulos reservados al Estado, que no altera en lo fundamental el régimen disciplinario que les es aplicable. De otro lado, la regulación que lleva a cabo la Ley Foral no puede ser establecida por el Estado al corresponder en exclusiva a Navarra. Por último razona que, aunque el art. 47.3 fuera declarado inconstitucional, el art. 48, también impugnado, no podría verse afectado, puesto que la competencia para la imposición de sanciones seguiría siendo válida para otros supuestos.

6. Por Auto 13 de febrero de 1990 (RTC 1990\81 AUTO), el Pleno del Tribunal acordó levantar la suspensión de los artículos impugnados, que se había producido por la expresa invocación del art. 161.2 CE, al entender que dicho levantamiento no origina perjuicios de imposible o difícil reparación en el supuesto de que posteriormente se declare la nulidad pedida por la representación del Estado.

7. Mediante Providencia de 14 de octubre de 1998 la Sección acordó abrir el trámite de alegaciones previsto en el art. 84 LOTC a efectos de conocer la opinión de las partes acerca de la posible incidencia sobre el presente proceso de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio (RCL 1994\2526 y LNA 1994\186), de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, en la medida en que deroga parcialmente los preceptos impugnados (concretamente lo referente a transmisiones de terrenos y a las «zonas previamente delimitadas»), tipifica como infracción leve la conducta contemplada en las normas impugnadas y prevé una significativa salvedad de la competencia sancionadora autonómica respecto de la no duplicidad de sanciones a los Notarios y Registradores por la comisión de una misma infracción.

8. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, se manifestó contrario a la desaparición del objeto del proceso por entender que de los tres supuestos previstos en el art. 47.3 de la Ley Foral 7/1989 permanece vigente uno (el relativo a las transmisiones de viviendas de protección oficial) y que por tanto sigue existiendo controversia competencial con relevancia constitucional. En cuanto a la salvedad establecida en el art. 259.2 c) de la Ley Foral 10/1994, afirma que no implica la renuncia de la Comunidad Foral a la potestad sancionadora sino que por el contrario presupone dicha competencia, adaptándola al principio constitucional «non bis in idem» (art. 25.1 CE), siguiendo pues en vigor la posibilidad de sanción autonómica a funcionarios pertenecientes a cuerpos estatales. Por todo ello finaliza solicitando la continuación del proceso y el dictado de una sentencia estimatoria del recurso. Por su parte, la representación del Gobierno navarro estimó que, dado que el Presidente del Gobierno no impugnó en su día la Ley Foral 10/1994, y dado que el nuevo inciso del art. 259.2 c) deja a su juicio a salvo la potestad sancionadora estatal, ha desaparecido sobrevenidamente el objeto del recurso y pide se provea mediante auto a la extinción del presente proceso. El representante del Parlamento de Navarra se mostró de acuerdo con el Abogado del Estado en que subsisten determinados aspectos de los artículos impugnados y en que el citado inciso del art. 259.2 c) de la Ley Foral 10/1994 contempla la competencia sancionadora autonómica: por consiguiente, y contrariamente a lo pedido por el representante del Gobierno Foral, no solicita la extinción del proceso por falta de objeto sino la continuación del mismo hasta dictarse sentencia en que se declare la constitucionalidad de los artículos impugnados, tal y como se argumentó en el escrito inicial de alegaciones.

9. Por Providencia de fecha 10 de noviembre de 1999, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención sobre el Suelo y Vivienda, por invadir las competencias exclusivas del Estado en materia de «ordenación de los registros e instrumentos públicos» (art. 149.1.8ª CE) y de «las bases... del régimen estatutario de sus funcionarios» (art. 149.1.18ª CE).

El primero de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

«Art. 47. Se considerarán infracciones urbanísticas a lo dispuesto en esta Ley Foral: ... 3. La elevación a escritura pública o la inscripción en el Registro de la Propiedad de viviendas sujetas a derecho de tanteo o retracto sin haberse hecho constar o acreditar debidamente la existencia de las notificaciones reguladas en los artículos 9, 10 y 44. Los Notarios y Registradores de la Propiedad autores de la infracción serán sancionados con multa entre 100.000 y 300.000 pesetas, según la gravedad del hecho».

La adecuada inteligencia del precepto -cuyo contenido se resuelve en la tipificación de una infracción y su correspondiente sanción- requiere de una explicación previa que lo sitúe en su debido contexto.

La Ley Foral 7/1989 otorga a la Administración Foral un derecho de adquisición preferente, en forma de tanteo y retracto, en relación con tres concretos supuestos: zonas previamente determinadas y delimitadas por el Gobierno de Navarra según el procedimiento que expresamente se establece; suelo destinado a viviendas de protección oficial (art. 7 y ss.), y, finalmente, sobre las propias viviendas de protección oficial (art. 43 y ss.).

En lo que ahora interesa, la eficacia de ese derecho se garantiza mediante la observancia de una doble obligación legal: la del transmitente o adquirente de la vivienda o suelo de notificar a la Administración Foral las condiciones esenciales de la transmisión y, correlativamente, la de los Notarios y Registradores de la Propiedad de denegar la formalización en escritura pública o la inscripción en el Registro, de toda transmisión de suelo o vivienda en la que no se acredite debidamente la existencia de aquella notificación. El incumplimiento de esa obligación se tipifica como infracción administrativa sancionable por la Administración Foral.

2. El recurso se dirige asimismo contra el art. 48 de la Ley 7/1989, a cuyo tenor «será competente para la imposición de sanciones el Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente». Ahora bien, como acertadamente aducen los representantes del Gobierno y del Parlamento de Navarra en sus respectivos escritos de alegaciones, **esta impugnación carece de fundamento pues, incluso en la hipótesis de que se declarase la inconstitucionalidad del art. 47.3 de la Ley, por incompetencia de la Administración Foral para sancionar por tal infracción a los Notarios y Registradores, el art. 48 de la Ley no se vería en modo alguno afectado, toda vez que la atribución de esa competencia sancionadora tendría que subsistir como título jurídicamente válido en relación con todos los demás supuestos de imposición de sanciones que la propia Ley Foral contempla.**

Desestimando, pues, el recurso en este extremo, la cuestión se contrae, en consecuencia, al examen del art. 47.3 de la Ley Foral 7/1989 anteriormente transcrito.

3. Así acotado el ámbito al que ha de ceñirse nuestro enjuiciamiento, y antes de entrar en el análisis del fondo del asunto, es necesario resolver una segunda cuestión relativa a la posible pérdida sobrevenida del objeto del recurso, y que fue puesta de manifiesto a las partes mediante Providencia de 14 de octubre de 1998.

En efecto, **el art. 47.3 de la Ley impugnada ha sido parcialmente modificado como consecuencia de la promulgación de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo**, cuya Disposición derogatoria, apartado primero, letra c) comprende, entre otros preceptos, el art. 47 de la Ley Foral 7/1989 «salvo en lo relativo a transmisiones de viviendas». Resulta así, que dos de los tres supuestos en los que era posible el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (a saber, el suelo previamente delimitado y el destinado a viviendas de protección oficial) han quedado derogados, incorporándose a los arts. 248.12 b) y 283 de la nueva Ley Foral 10/1994, mientras que el art. 47.3 de la Ley Foral 7/1989, objeto de impugnación, únicamente puede considerarse vigente en lo que se refiere a la transmisión de viviendas de protección oficial.

La anterior circunstancia es suficientemente indicativa de la pervivencia del recurso, habida cuenta del contenido -netamente competencial- configurador de la pretensión impugnatoria ejercitada por el recurrente, pues la derogación operada tan sólo ha afectado parcialmente a la norma que constituye el objeto de este proceso, subsistiendo -si bien con alcance más limitado- la obligación impuesta por la Ley autonómica a Notarios y Registradores de la Propiedad, cuando, según queda dicho, es precisamente la validez constitucional de la infracción vinculada al incumplimiento de esa obligación el único elemento sometido a discusión entre las partes.

4. El Abogado del Estado no pone en tela de juicio la competencia legislativa de la Comunidad Foral de Navarra para establecer un derecho de tanteo y retracto en materia de vivienda y suelo, pues admite que esa opción normativa se integra sin dificultad en su competencia exclusiva en materia de urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª CE y art. 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en adelante LORAFNA). Tampoco discute que, como consecuencia de ese título competencial, pueda la Comunidad Foral de Navarra imponer obligaciones legales, tipificar infracciones y conminar con las correspondientes sanciones. Asimismo, no formula dicha representación objeción expresa al hecho de que, en desarrollo de esa competencia, se establezcan por la Ley autonómica -como así lo han hecho otras Comunidades Autónomas- determinadas obligaciones en relación con los Notarios y los Registradores. Antes bien, lo que impugna el Abogado del Estado es que el mencionado título competencial otorgue a la Comunidad Autónoma cobertura constitucional para tipificar, como infracción administrativa, el incumplimiento por dichos profesionales de tales obligaciones y, en su virtud, se reconozca a la autoridad administrativa autonómica la potestad para imponer la correspondiente sanción. Únicamente este último aspecto, que supone una verdadera novedad legislativa en relación con preceptos similares incluidos en otras leyes urbanísticas autonómicas, es el que, a juicio del recurrente, viciaría de inconstitucionalidad la norma impugnada, en tanto que comporta la inclusión de los Notarios y Registradores de la Propiedad en la esfera del Derecho autonómico sancionador, con desconocimiento de la competencia exclusiva del Estado para regular el estatuto jurídico de los mencionados profesionales del Derecho e, incluso, de la naturaleza de sus funciones públicas.

5. Los derechos de tanteo y retracto pertenecen, en cuanto institución jurídica, al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, desde esta perspectiva, como derechos reales de adquisición preferente, su regulación es competencia exclusiva del Estado en cuanto integrantes de la legislación civil (art. 149.1.8ª CE), a salvo las peculiaridades propias de los Derechos forales o especiales, como es el caso de Navarra, que los regula en la Compilación de su Derecho civil o Fuero Nuevo aprobada por Ley 1/1973, de 1 de marzo (RCL 1973\408, 456; RCL 1974\1077; NDL 22212 y DLN II 86), en las Leyes 445 y siguientes. Ahora bien, como ha declarado este Tribunal (SSTC 170/1989 [RTC 1989\170] y 102/1995 [RTC 1995\102]), ello no excluye que tales derechos de tanteo y retracto puedan constituirse en favor de las Administraciones públicas para servir finalidades públicas con adecuado respaldo constitucional, siendo en tal caso regulados por la correspondiente legislación administrativa, e insertándose en las competencias de titularidad autonómica cuando las Comunidades Autónomas hayan asumido en sus Estatutos competencias normativas sobre la materia en que dichos derechos reales se incardinan. Así, en materia de medio ambiente, han sido establecidos y regulados por las Comunidades Autónomas con finalidad protectora de determinados espacios naturales, siguiendo el postulado de la Ley estatal básica (Ley 4/1989 [RCL 1989\660], de Protección de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre, art. 10.3), como es el caso de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989 (RCL 1989\2824 y LPV 1989\156), de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdabai, y la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985 (RCL 1985\1051, 1430 y LCM 1985\289), del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, que configuraron derechos de tanteo y retracto de tal índole en favor de las respectivas Administraciones autonómicas, y cuya constitucionalidad fue declarada por las SSTC 156/1995 (RTC 1995\156) y 170/1989.

En el presente caso, los derechos de tanteo y retracto contenidos en la Ley Foral impugnada, se instrumentan al servicio de finalidades constitucionales que son ínsitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra (art. 44.1 LORAFNA), pues se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 33.2 y 47 CE.

Hemos de precisar, por otra parte, que queda fuera del ámbito de la controversia que ahora se dirime, la regulación sustantiva que en la Ley Foral de Navarra 7/1989 se contiene del tanteo y retracto urbanístico, limitado, en virtud de la posterior derogación contenida en la Ley Foral 10/1994, a las transmisiones onerosas de viviendas de protección oficial. **La inclusión de tales derechos reales en la mencionada norma foral queda cubierta, así, por la competencia exclusiva que la Comunidad Foral ostenta sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, a tenor del art. 44.1 LORAFNA.** El problema de delimitación competencial se construye a sí, al efectuar tal regulación en lo que concierne a la potestad sancionadora sobre Notarios y Registradores de la Propiedad, ha invadido la competencia estatal que se reivindica, con invocación de los títulos competenciales del art. 149.1.8ª (ordenación de los registros e instrumentos públicos) y 149.1.18ª (bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos).

6. La cuestión controvertida se reconduce, pues, a determinar si el título competencial que habilita a la Comunidad Foral de Navarra para la completa normación y ejecución en materia de urbanismo y vivienda, puede hacerse extensivo a la configuración de infracciones o ilícitos urbanísticos entre los que se comprendan el incumplimiento de deberes, en materia de autorización de documentos públicos e inscripción registral, por Notarios y Registradores de la Propiedad, respectivamente, en relación con la observancia del requisito de la notificación por transmitentes y adquirentes de inmuebles sometidos a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración autonómica, o bien sí, como sostiene el Abogado del Estado, la creación de tales ilícitos administrativos extravasan el ámbito de la competencia exclusiva sobre urbanismo y vivienda, para incardinarse en la regulación de aspectos, como el régimen de correcciones gubernativas o disciplinarias, sobre dichos Notarios y Registradores, que pertenecen a su estatuto profesional y, por tanto, a la competencia exclusiva del Estado en virtud de los invocados títulos competenciales contenidos en las reglas 8ª y 18ª del art. 149.1 CE.

7. La Ley Foral impugnada establece, para hacer efectivos los derechos de tanteo y retracto urbanístico, la obligación de los transmitentes de terrenos y viviendas de comunicar fehacientemente al Gobierno de Navarra la voluntad de enajenar, indicando en la notificación las condiciones esenciales de la transmisión, tal como establecen los arts. 9, 10 y 44 de referida Ley. En garantía de tal deber de comunicación o notificación a la Administración autonómica, y por lo que se refiere al tanteo y retracto sobre viviendas de protección oficial, el art. 46 de la Ley, al igual que el art. 13 para las transmisiones de suelo y edificaciones, impone en su apartado 1 a los Notarios la denegación de la formalización en escritura pública de los títulos de adquisición «cuando no se les acredite debidamente la existencia de la notificación», y en el apartado 2 señala para los Registradores de la Propiedad el mismo deber de denegación de la correspondiente inscripción registral de los títulos de adquisición que pretendan acceder al Registro en tanto no se acredite debidamente la existencia de la notificación, siendo de notar que los aludidos preceptos no han sido objeto de impugnación y quedan, por tanto, fuera del ámbito del conflicto subyacente al recurso de inconstitucionalidad que ahora decidimos.

Pues bien, es dicho incumplimiento por Notarios y Registradores de la Propiedad de los deberes reseñados lo que constituye el núcleo de la infracción contenida en el art. 47.3 y objeto de controversia, al configurar como ilícito administrativo y sancionar no sólo a los transmitentes de terrenos y viviendas que hayan procedido a enajenar sin cumplir el previo y preceptivo requisito de la notificación fehaciente del Gobierno de Navarra (art. 47.1), así como a los adquirentes de dichos inmuebles que no hayan efectuado la notificación posterior (art. 47.2), sino también a los Notarios y Registradores de la Propiedad que no observen el deber de denegación del otorgamiento de escrituras públicas o de práctica de las inscripciones registrales, respectivamente, ante la falta de acreditamiento de las tan repetidas notificaciones.

8. Ante todo, **la exigencia a los propietarios titulares de bienes inmuebles, del deber de notificación fehaciente al Gobierno o Diputación Foral de Navarra, deber al que la STC 156/1995, sobre la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, calificó como requisito garantizador del conocimiento fehaciente por las Administraciones públicas de las transmisiones inter vivos que podían dar lugar al tanteo y retracto, es elemento o requisito que forma parte de la regulación material de estos derechos, y objeto de regulación por el Ente titular de la competencia normativa sobre los mismos, como es en este caso la Comunidad Foral de Navarra. El establecimiento, por otra parte, de dicho requisito de notificación a la Administración en cuyo favor se instaura el tanteo o retracto se erige en requisito primordial, en cuanto responde a la lógica de esta institución jurídica de facilitar al retrayente el efectivo ejercicio de su derecho real de adquisición preferente. Se trata, pues, de un requisito que viene a integrarse en la regulación jurídica sustantiva de la institución, efectuada en el caso por el Parlamento de Navarra en el legítimo ejercicio de su competencia de normación sobre la materia de suelo y vivienda (art. 44.1 LORAFNA).**

Pues bien, **a los Notarios, en cuanto fedatarios públicos, les incumbe en el desempeño de la función notarial el juicio de legalidad, sea con apoyo en una ley estatal o autonómica,** dado que el art. 1 de la vieja Ley por la que se rige el Notariado, Ley de 28 de mayo de 1862 (NDL 22306), dispone que «El Notario es el funcionario público autorizado para dar fe, **conforme a las leyes,** de los contratos y demás actos extrajudiciales», **función de garantía de legalidad que igualmente destaca el Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado,** aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944 (RCL 1945\57 y NDL 22309), en su art. 145, párrafo 2, al imponer a los Notarios no sólo la excusa de su ministerio sino la negativa de la autorización notarial cuando «... el acto o el contrato, en todo o en parte, sean contrarios a las leyes, a la moral y a las buenas costumbres, o se prescinda por los interesados de los requisitos necesarios para la plena validez de los mismos». **La función pública notarial incorpora, pues, un juicio de legalidad sobre la forma y el fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público, y cabe afirmar, por ello, que el deber del Notario de velar por la legalidad forma parte de su función como fedatario público.**

Por lo que concierne a la función registral de inscripción de las transmisiones de bienes sujetos a tanteo y retracto legal urbanístico, la función calificadora que realiza el Registrador de la Propiedad comporta, asimismo, un juicio de legalidad, atinente no sólo a la legalidad formal o extrínseca del documento o título inscribible sino también, como establece el art. 18 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946\886 y NDL 18732), a «**la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro**».

De lo anterior se desprende que **la observancia de la legalidad, en este caso, de la normativa reguladora del tanteo y retracto previstos en la Ley Foral impugnada y, muy especialmente, del cumplimiento del requisito esencial de la notificación fehaciente de la transmisión de los inmuebles sujetos a tales derechos, no deriva sólo de la expresa exigencia contenida en los preceptos antes citados de la Ley Foral impugnada, sino también y más propiamente del deber general que, en sus respectivas funciones**

públicas notarial y registral, les viene impuesto a estos profesionales por las normas estatales por que se rigen.

De lo expuesto se infiere que la infracción contenida en el art. 47.3 de la Ley Foral 7/1989, que tiene como sujetos pasivos a Notarios y Registradores de la Propiedad, no hace descansar la ilicitud que en ella se sanciona en un hecho inmediatamente lesivo de la ordenación urbanística, sino que lo sitúa en el incumplimiento de los deberes que a tales profesionales incumben en el ejercicio de la función pública, como garantes de la legalidad (incluida, claro está, la emanada de las Comunidades Autónomas), con el consiguiente quebranto de la correcta ejecución de dicha función. **Estamos, pues, no ante una infracción urbanística, sino ante un ilícito disciplinario, sin que esa naturaleza pueda quedar alterada por el hecho de que de la realización de ese ilícito pudieran derivarse daños de tipo urbanístico.**

9. Así las cosas, y descartado ya que el carácter de la controvertida norma sancionadora sea el urbanístico, hemos de añadir que no es tampoco título competencial habilitante para dictarla el que atribuye a la Comunidad Foral el art. 52.1 LORAFNA, en cuanto se limita al nombramiento de Notarios y Registradores de la Propiedad que deban prestar servicio en Navarra, así como a la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de las demarcaciones notariales y registrales, y en la determinación del número de Notarios que deban ejercer su función en Navarra, competencia esta que, con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 67/1983 [RTC 1983\67], 87/1989 [RTC 1989\87], 97/1989 [RTC 1989\97] y 120/1992 [RTC 1992\120]), además de circunscribirse de manera taxativa a las mencionadas materias, sólo atribuye a la Comunidad Autónoma facultades de ejecución de la legislación estatal.

La controversia competencial ha de dirimirse teniendo en consideración que la infracción y sanción establecidas por la Ley Foral 7/1989, en el precepto impugnado, incide en el incumplimiento de deberes, de Notarios y Registradores de la Propiedad, integrantes del régimen estatutario de quienes ejercen la función pública notarial y la registral, incardinándose así en el ámbito de la responsabilidad administrativa o disciplinaria de aquéllos, y que es exigible, en régimen de uniformidad, por la correspondiente legislación estatal. La competencia estatal encuentra apoyo en la competencia exclusiva sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8ª CE), sin olvidar la que ostenta sobre las bases del régimen estatutario funcional (art. 149.1.18ª CE), dado que como ha establecido la STC 120/1992, fundamento jurídico 4º «Esta competencia reguladora, por otra parte, deriva también del carácter de funcionarios públicos del Estado que tienen los Notarios y su integración en un Cuerpo único nacional. Como hemos dicho en la STC 87/1989, "la descentralización del Notariado por la vía de sus diferentes Colegios ni altera el carácter único del Cuerpo en toda España ni priva al Estado de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18ª de la Constitución, que, por estar integrados dentro de su propia Administración, ha de ejercer con toda amplitud, tanto en lo relativo a la ordenación de la función pública que desempeñan, que, en parte, se canaliza a través de los Colegios Notariales, cuanto en lo concerniente al régimen estatutario de sus funcionarios" (fundamento jurídico 4º)».

Ha de concluirse, por tanto, que el precepto legal objeto del conflicto competencial ahora enjuiciado se sustenta sobre un ilícito administrativo que, como hemos razonado, no se inserta en el ámbito de la regulación sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en el que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia exclusiva, en virtud del art. 44.1 LORAFNA, sino que pertenece a esfera diversa a la urbanística y a sus instrumentos o técnicas propios, como es la de las correcciones gubernativas o disciplinarias que puedan imponerse a Notarios y Registradores de la Propiedad cuando éstos incurran en incumplimiento de sus deberes profesionales y, específicamente, del deber de vigilancia de la legalidad aplicable al autorizar instrumentos públicos y al permitir su acceso, mediante la correspondiente inscripción, en el Registro inmobiliario, función disciplinaria que no puede ser asumida por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio realicen sus funciones dichos profesionales, al carecer, según se ha razonado, de título competencial habilitante sobre dicha materia, integrante del estatuto regulador de dichos ejercientes de funciones públicas.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en consecuencia:

1º Declarar que el art. 47.3 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención en Materia de Suelo y Vivienda, invade la competencia exclusiva del Estado, siendo inconstitucional y nulo.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.-Pedro Cruz Villalón.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Julio Diego González Campos.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Tomás S. Vives Antón.-Pablo García Manzano.-Pablo Cachón Villar.-Fernando Garrido Falla.-Vicente Conde Martín de Hijas.-Guillermo Jiménez Sánchez.-María Emilia Casas Baamonde.Firmado y rubricado.