

**Expediente:** 9/2022

**Objeto:** Adecuación al ordenamiento jurídico del artículo segundo de la proposición de Ley Foral para el fomento de un parque de viviendas protegidas y asequible en la Comunidad Foral de Navarra

**Dictamen:** 11/2022, de 2 de mayo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 2 de mayo de 2022,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña M<sup>a</sup> Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta**

El día 4 de abril de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen por los parlamentarios del Grupo Parlamentario Navarra Suma sobre la adecuación al ordenamiento jurídico del artículo segundo de la proposición de Ley Foral para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra, en relación a los extremos indicados en el escrito de 31 de marzo de 2022, admitido a trámite mediante Acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Navarra, el día 4 de abril de 2022.

El dictamen se solicita con carácter urgente, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 de la LFCN, al hallarse dicha proposición de Ley Foral tomada en consideración por el Parlamento y en la Comisión en el plazo de enmiendas para su debate.

## **I.2ª. Expediente remitido**

A la petición de dictamen se acompaña el texto de la solicitud formulada por los miembros del Grupo Parlamentario Navarra Suma (NA+), que textualmente indica lo siguiente:

«Las personas abajo firmantes, todas ellas miembros del Grupo Parlamentario Navarra Suma en el Parlamento de Navarra al amparo del artículo 14, apartado segundo de la Ley Foral 8 2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, solicita la emisión de dictamen al Consejo de Navarra sobre los siguientes asuntos relacionados con la Proposición de la Ley Foral para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra, cuya tramitación fue acordada por el Pleno del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el 3 de marzo de 2022.

En particular, interesa centrarse en la adecuación al ordenamiento jurídico de lo expresado en el artículo segundo de esta Proposición de Ley Foral que en su apartado uno señala:

**Artículo segundo.** Modificación del 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.

Uno. Se modifica el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuya redacción será la siguiente:

*“1. El planeamiento urbanístico deberá incluir determinaciones para asegurar el cumplimiento de los siguientes estándares mínimos de reserva de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública:*

*a) En municipios incluidos en el ámbito del planeamiento supranacional de la comarca de Pamplona y en municipios que, teniendo en cuenta las previsiones del planeamiento, cuenten con una población igual o superior a 10.000 habitantes: 50% de la nueva capacidad residencial, entendida como el incremento del número de viviendas previstas en cada sector o ámbito equivalente previsto en actuaciones de nueva urbanización, dotación (incluyendo las intervenciones que consistan en el cambio de uso de edificios existentes o parte de ellos para la creación de nuevas viviendas), y en actuaciones de renovación o reforma de la urbanización. Si el incremento en el número de viviendas fuera igual o inferior a 3, los Ayuntamientos podrán reducir o eliminar la exigencia del estándar mínimo de vivienda protegida mediante acuerdo adoptado por mayoría simple del Pleno, sin perjuicio de cumplir lo dispuesto en el apartado 4.c) del presente artículo”.*

El asunto cuyo dictamen interesa es conocer si respecto de las denominadas actuaciones de dotación (a diferencia de las de

urbanización) cabe imponer la obligación de reserva de vivienda protegida, de conformidad con lo establecido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que tiene carácter de legislación básica».

Y se solicita expresamente:

«Que el Consejo de Navarra dictamine sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la de obligar a la materialización de estándares mínimos de reserva de vivienda protegida en las actuaciones urbanísticas denominadas de dotación, conforme al texto refundido de la ley del suelo».

A la petición de dictamen adjuntan los solicitantes la sentencia dictada por la sala tercera del Tribunal Supremo, número 205/2021, de fecha 16 de febrero del 2021 y la Proposición de Ley Foral en tramitación.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter del dictamen**

El artículo 14.2 de la LFCN establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa 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.

En el presente caso, el dictamen ha sido solicitado por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, previa petición del grupo parlamentario Navarra Suma (NA+) y a instancia de la Mesa de la Cámara, por lo que el Consejo de Navarra emite el presente dictamen con carácter facultativo, atendiendo a la documentación reseñada y circunscribiéndose a los términos de la consulta formulada, en el plazo más breve posible dentro del legalmente dispuesto.

### **II. Competencia de Navarra en materia urbanística y de ordenación del territorio**

El diseño del reparto competencial presente en nuestro ordenamiento jurídico en materia de urbanismo y ordenación del territorio es ciertamente

singular, habiéndose indicado doctrinalmente que su sistema resulta parejo al de un estado federal.

Por un lado, el artículo 148.1.3ª de la Constitución Española (en adelante, CE) reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencia sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Ejercicio competencial realizado en nuestra Comunidad Foral de Navarra, en el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), que asumió con carácter exclusivo esta materia para la ordenación del territorio y urbanismo.

Por otro, el Estado dispone, y ha hecho uso de ellas en este tema, de competencias exclusivas sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» -art. 149.1.1ª CE- y las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» -art. 149.1.13ª CE-, con el fin de establecer un marco legislativo común para la normativa urbanística dentro del territorio nacional. Cuenta, además, esgrimiéndose así para la regulación de aspectos sectoriales del tema, con la competencia exclusiva sobre legislación civil, artículo 149.1.8ª del CE, sin perjuicio de las correspondientes a la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan, -como acontece en el caso de Navarra-, y las previstas en el artículo 149.1.18ª de la CE sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» que garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, «el procedimiento administrativo común», «la legislación sobre expropiación forzosa» y el «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas».

Conforme a este diseño competencial, amparado constitucionalmente, al Estado no le corresponde la regulación básica sobre la ordenación del territorio y urbanismo, ni las competencias de las Comunidades Autónomas que han asumido en exclusiva las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, se circunscriben al mero desarrollo legislativo de la

normativa estatal. El papel que desempeña la legislación del Estado sobre ordenación del suelo y rehabilitación urbana no equivale, ni se asemeja, a una legislación básica en la materia. Ésta no conforma un Derecho urbanístico básico. Según se reconoce en la STC 61/1997, de 20 de marzo:

«"condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1º CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho -como en el caso de la propiedad del suelo-, no lo es menos, sin embargo, que la competencia "ex" art. 149.1.1º CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.».

A las Comunidades Autónomas son a las que les competen el diseño de la estrategia territorial y urbanística de sus respectivos territorios, así como la configuración del modelo de creación de ciudad, del proceso de transformación del suelo y adquisición de las facultades urbanísticas. La función normativa del Estado en este ámbito se concreta en el ofrecimiento de unos principios fundamentales generales que garanticen la actuación en igualdad de los derechos urbanísticos, y no impidan el ejercicio de las competencias legislativas autonómicas de carácter exclusivo, sin perjuicio de la aplicabilidad directa de algunas reglas en virtud de los aspectos competenciales antes citados. Así se afirma por la STC 61/1997, de 20 de marzo:

«la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1º CE... no puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la

competencia autonómica (cfr. SSTC 194/1994, fundamento jurídico 4; 43/1996, fundamento jurídico 2, entre otras)..., el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales.

(...) la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte *puntualmente* a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE *es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo*, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto.»

(...) Si se tiene en cuenta que la competencia estatal de regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad no significa ni equivale a una competencia sobre la legislación básica en materia de derechos y deberes constitucionales, de un lado, y que las Comunidades Autónomas tienen competencias para dictar normas sobre la propiedad urbana, es evidente que, para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1º CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también normas sobre la propiedad urbana».

En suma, como se ha destacado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 164/2001, de 11 de julio, haciendo referencia a su consolidada doctrina en este tema, “las Comunidades Autónomas son titulares, en

exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana”. Esta “ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material”, si bien “en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, (aunque) pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística”.

La Comunidad Foral de Navarra, desde su acceso al autogobierno, ha hecho uso en diversas ocasiones de esta competencia exclusiva, que Navarra cohonesta con la que ostenta en materia de propiedad “ex” artículos 149.1.8ª de la CE y 48 de la LORAFNA -SSTC 16/2018 y 40/2018-. Así, tras la inicial Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, ha dictado la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la Ley Foral 5/2005, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra, y Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda. En el momento presente, 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 (en adelante, TRLFOTU), presenta refundido el contenido de las Leyes Forales 35/2002, 5/2015 y 6/2009. Esta actuación legislativa se ha llevado a cabo para acomodar la legislación navarra a las “condiciones básicas” dispuestas en las sucesivas leyes estatales del suelo. Ello no supone el desarrollo legislativo de una “legislación básica” estatal; ni ésta obliga y limita, más allá del respeto a las “condiciones básicas,” a la capacidad normativa exclusiva que sobre ordenación del territorio y urbanismo ostenta Navarra.

### **III. La posibilidad de imponer la obligación de reserva de vivienda protegida en las “actuaciones de dotación” conforme al TRLSRU**

Delimitada la relación competencial que media en materia de ordenación del territorio y urbanismo entre el Estado -artículo 149.1.1ª y 13ª CE- y la Comunidad Foral de Navarra -artículo 44.1 LORAFNA-, procede entrar a analizar la cuestión que se nos plantea. Esta consiste en la valoración de si la nueva regulación que se propone para el artículo 54 del TRLFOTU, en cuanto a los estándares mínimos de reserva de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, referido a «la nueva capacidad residencial, entendida como el incremento del número de viviendas previstas en cada sector o ámbito equivalente previsto en actuaciones de nueva urbanización, *dotación (incluyendo las intervenciones que consistan en el cambio de uso de edificios existentes o parte de ellos para la creación de nuevas viviendas)*, y en actuaciones de renovación o reforma de la urbanización», se acomodan, según se indica, al “texto refundido de la ley del suelo, que tiene carácter de legislación básica”.

El tema se plantea en atención a la distinta tipología de las actuaciones de transformación urbanística que acoge el artículo 7.1 del TRLSRH, que se dividen en:

«a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste».

División a la que se vincula, el cumplimiento de los deberes establecidos en el artículo 18 del TRLSRH, y que se diferencian según se traten de actuaciones de urbanización o dotación.



Así, el artículo 18.1. del TRLSRH, dispone:

«Las actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 7.1,a) comportan los siguientes deberes legales:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20».

Por su parte, el artículo 18. 2 del TRLSRH establece que:

«Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 7.1 b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:

a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

A las previsiones a las que se refiere el artículo 18 del TRLSRH, en relación con el artículo 7.1 TRLSRH, se suman las establecidas por el artículo 20.1.b) del TRLSRH, que es el precepto que acota materialmente la obligación de reserva de vivienda sometida al régimen de protección pública. Dice el artículo 20.1.b) del TRLSRH que:

«Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las administraciones públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán...

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el

suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por 100 en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social».

Las directrices recogidas en el art. 20.1.b) del TRLSRH, son las que se asumen en el artículo 54 del TRLFOTU. Por ello, la consulta que se nos plantea se ha de centrar en el análisis del encaje de la norma proyectada por el legislador foral en la disciplina que fija, como marco general, el artículo 20.1.b) del TRLSRH. Pues, como ya se ha señalado con anterioridad y por extenso, el TRLSRH no constituye una legislación básica que obligue a una actuación de desarrollo sin modificaciones; instaura los principios generales y mínimos a los que tiene que acomodarse la regulación autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo para garantizar el desarrollo sostenible del territorio y la cohesión social, conforme al artículo 149.1.1ª y 13ª de la CE.

En consecuencia, el análisis de la cuestión objeto de consulta se centrará en dilucidar si el legislador foral, conforme a sus competencias, puede fijar una obligación de reserva de vivienda protegida que vaya más allá de lo dispuesto en el artículo 20.1.b) del TRLSRH -esto es, para el suelo rural que se incluya en actuaciones de nueva urbanización, o el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización-, actuación urbanística -art. 7.1.a) TRLSRH-; y si, por tanto, cabe que se extienda esa reserva a las actuaciones de *dotación*.

El tema ya ha sido tratado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia del Pleno, número 16/2021, de 28 de enero de 2021, estudiando la constitucionalidad de las previsiones dictadas por el legislador catalán, contenidas en el artículo 13.2 del Decreto-Ley, de 23 de diciembre, de Medidas Urgentes para Mejorar el Acceso a la Vivienda. Este precepto

establece la posibilidad de obligar a los propietarios de «suelo urbano consolidado» a destinar edificación a vivienda protegida. La previsión fue impugnada por considerarse que vulneraba las competencias del Estado, ex artículos 149.1.1ª y 13ª del CE, por intermedio del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto al art. 20.1.b). La cuestión, como se puede comprobar, resulta próxima a la que nos ocupa, ya que incide en el núcleo central que es objeto de consulta, pues el artículo 54 del TRLFOTU extiende la obligación de reserva de viviendas de protección pública a la *dotación*, incluyendo en ella “*las intervenciones que consistan en el cambio de uso de edificios existentes o parte de ellos para la creación de nuevas viviendas*”.

Como punto de partida, dado que el artículo 141.1.1ª del CE reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir en forma exclusiva las competencias de ordenación del territorio y urbanismo, como acontece en el caso de Cataluña y Navarra, la STC 16/2021 aclara el encaje constitucional que presenta el artículo 20.1.a) del TRLSRU:

«La cobertura competencial de esta norma, que procede del art. 10.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 y fue luego modificada por la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de 2013, ha sido reconocida en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A), y 75/2018, de 5 de julio, FJ 6 A), vinculándola con los núms. 1 y 13 del art. 149.1 CE.

Por su parte, los derechos y deberes de los propietarios de suelo, y en concreto de suelo «urbanizado», en terminología de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que es la que interesa a este recurso, están contenidos en los arts. 15 para el suelo en general (dedicarlo a usos compatibles con la ordenación general y urbanística, conservarlos y realizar mejoras ordenadas por la administración) y 17 para el suelo urbanizado (completar la urbanización, edificar en plazo, conservación y seguridad de los edificios). El art. 18 completa la enumeración anterior con la regulación de una serie de deberes especiales vinculados a las actuaciones «de urbanización» y «de edificación», a su vez definidas en el art. 7 (cesiones obligatorias y costear la urbanización, garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar e indemnizar a los titulares de construcciones y edificaciones demolidas). Con carácter general, hemos reconocido la competencia del Estado para regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de suelo

para «garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social» (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 33), siempre que esa regulación no implique prefigurar un modelo urbanístico concreto, pues ello es competencia autonómica [por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 9 b)]» (FJ 8ª).

En cuanto a la cuestión controvertida, la posibilidad de que la legislación autonómica obligue a los propietarios de «suelo urbano consolidado» a destinar la edificación a vivienda protegida, y su posible contradicción con la legislación estatal, problema semejante al que nos ocupa en cuanto al artículo 54 del TRLFOTU, se afirma que:

«(la) contradicción... dependerá de que pueda encontrarse en la norma estatal una prohibición de destinar edificaciones levantadas en suelo urbano consolidado a vivienda protegida, pues solo así la posibilidad de imponer esta obligación deducida de la norma autonómica será inconstitucional.

Del art. 20.1.b) TRLSRU no se puede deducir esta prohibición. El art. 20.1.b) regula la obligación de destinar o reservar «suelo» para vivienda protegida. Pero de esta obligación de destinar parte del «suelo» disponible a vivienda protegida no puede deducirse una prohibición de destinar «edificaciones» al mismo fin. De hecho, la obligación de reservar «suelo» presupone la habilitación a las comunidades autónomas para vincular «edificaciones» a ese fin, en concreto las erigidas en esa parte de suelo. El objeto de debate es si el legislador catalán puede habilitar para imponer ese destino a edificaciones erigidas o existentes fuera de esos ámbitos mencionados en el art. 20.1.b).

La fijación de los usos del suelo, y de las edificaciones, son materias típicamente urbanísticas: «Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio», ambas de competencia autonómica de acuerdo con el art. 148.1.3 CE (STC 61/1997, FJ 16, con cita de la STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2). El propio art. 20.1, en su párrafo c), ordena a los entes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística «atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo» a determinados principios que enumera (accesibilidad universal, movilidad, eficiencia energética, etcétera). Y ... el art. 15.1 a) de la misma Ley establece la obligación de los propietarios de destinar «los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones [...] cualquiera que sea la situación en que se encuentren» a «usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística».

El Estado, dentro del ámbito de sus competencias, puede delimitar externamente esos usos para la garantía y protección de bienes constitucionales que tiene encomendados con diverso alcance (protección del medio ambiente, garantía de la igualdad básica en el ejercicio de la propiedad urbana o en el acceso a la vivienda, o fomento del desarrollo de sectores productivos o de la economía general). Por ejemplo puede prohibir edificar en suelo no apto para ello (STC 61/1997, FJ 16) o limitar el tipo de usos y construcciones en los mismos (art. 13 TRLSRU y STC 86/2019, de 20 de junio, FJ 8). Puede incluso imponer obligaciones positivas, como las de destinar suelo «suficiente» a la transformación urbanística y a usos residenciales y productivos, o porcentajes concretos, y mínimos, a vivienda protegida (art. 20.1 TRLSRU y STC 75/2018, ya citada, FJ 6 A)]. Cuando los usos establecidos por las leyes autonómicas no se ajusten a estas determinaciones, serán inconstitucionales, como ocurrió con ciertas instalaciones y construcciones en la citada STC 86/2019, FJ 8 d). Pero dentro de esos límites u obligaciones marcados por el Estado, la ordenación del territorio y de la ciudad corresponde a las comunidades autónomas (art. 148.1.3 CE) y a los entes locales respectivos en ejercicio de su autonomía (art. 137 CE)».

De lo expuesto se colige que la legislación autonómica puede ampliar el marco mínimo fijado en el artículo 20.1.b) del TRLSRU, en cuanto a la obligación que se impone a los propietarios de destinar vivienda al régimen de protección pública cuando se efectúe la renovación y transformación urbanística, por lo que razonablemente cabe pensar que el legislador autonómico puede extender ese deber más allá de la “actuación urbanizadora” e implicar a la *dotación*. Así cabría interpretarlo a tenor de lo señalado por la STC 16/2021, que reconoce la competencia del legislador autonómico para imponer deberes de reserva de vivienda protegida que trascienden de los términos de aquel precepto; doctrina constitucional que también advierte del derecho del propietario o empresario a ser indemnizado de los perjuicios que ello le pudiera acarrear:

«En los preceptos invocados por los recurrentes no hay norma alguna que prohíba destinar edificaciones al concreto uso que es vivienda protegida. Antes al contrario, el propio art. 20.1.b) ordena a las comunidades autónomas y ayuntamientos reservar suelo para ello y efectuar una «distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social», criterio favorable a su posible localización en suelo urbanizado y en edificaciones nuevas o ya existentes que vayan a ser objeto de «actuaciones edificatorias» del art. 7.2 TRLSRU (según este

precepto son actuaciones edificatorias las de «nueva edificación» y también las de «sustitución de la edificación existente» y «rehabilitación edificatoria»). Lo que impone la ley estatal es, cuando hayan de realizarse tales actividades, la equitativa distribución de los beneficios y cargas [art. 17.2, en relación con los arts. 2.1, 14.1 c) y 24] o, si ello no fuera posible, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados (art. 48 TRLSRU), y en todo caso el respeto a los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley (art. 11.2) bajo garantía de indemnización (art. 33.3 CE).

En definitiva, y a modo de recapitulación, ni de las normas dictadas por el Estado para promover la reforma interior de las ciudades frente al modelo tradicional de producción de nueva ciudad (art. 149.1.13 CE), ni del cuadro de derechos y obligaciones de los propietarios de cualquier clase de suelo, incluido el urbanizado sometido a actuaciones de «reforma o renovación de la urbanización» del art. 7.1.a) 2 TRLSRU, amparado en el art. 149.1.1 CE, se deriva el derecho de un propietario o empresario a vetar el concreto uso de vivienda protegida habilitado por el legislador..., sin perjuicio, claro está, de la eventual indemnización que pueda proceder como consecuencia de esa imposición, si se cumplen los requisitos legalmente establecidos para ello».

Los razonamientos expuestos, y la doctrina constitucional analizada, llevan a considerar a este Consejo de Navarra que la reforma proyectada del artículo 54 del TRLFOTU, por lo que se refiere a la reserva de vivienda de protección oficial en las actuaciones de *dotación*, no contradice la previsión del artículo 20.1.b) del TRLSRU, ya que éste precepto no establece prohibición que limite tal actuación al legislador foral, ajustándose dicha actuación legislativa a la competencia exclusiva que ostenta Navarra en materia de ordenación del territorio y urbanismo, conforme al artículo 44.1 de la LORAFNA, y dentro del marco competencial establecido por el artículo 149.1.1ª y 13ª de la CE.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que la modificación propuesta para el artículo 54 del TRLFOTU en la proposición de Ley Foral para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra, que extiende a la dotación la obligación de reserva de vivienda destinada al régimen de protección pública, es conforme al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.