

Expediente: 33/2007

Objeto: Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por el que se solicita dictamen sobre la constitucionalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Dictamen: 38/2007, de 5 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de noviembre de 2007,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don Julio Muerza Esparza actuando como Consejero-Secretario accidental; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José M^a San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación de la consulta

El día 13 de septiembre de 2007 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que traslada el acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 10 de septiembre de 2007, en el que se dispone solicitar del Consejo de Navarra que emita dictamen sobre la constitucionalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en los términos referidos en la petición de la Agrupación de Parlamentarios Forales de Convergencia de Demócratas de Navarra.

En el expediente constan, además del escrito citado, los siguientes documentos:

1. Escrito de 2 de julio de 2007, de la Agrupación parlamentaria de Convergencia de Demócratas por Navarra (CDN) en el que se propone a la Mesa y la Junta de Portavoces del Parlamento de

Navarra se disponga que por los servicios jurídicos de la Cámara se proceda al estudio de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y en su caso, a adoptar las decisiones pertinentes para su impugnación ante el Tribunal Constitucional por invadir las competencias de la Comunidad Foral. En dicho escrito la mencionada agrupación parlamentaria identificaba determinados preceptos, a los que después nos referiremos, que a su juicio invadían las competencias de la Comunidad Foral.

2. Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 5 de julio de 2007, por el que se solicitaba a los servicios jurídicos de la Cámara la “emisión de un informe sobre la constitucionalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en los términos referidos en el escrito de petición citado”.
3. Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, emitido a petición de la Junta de Portavoces en relación a la constitucionalidad de la Ley 8/2007, de Suelo.

I.2ª. Consulta

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra solicita del Consejo de Navarra la emisión de dictamen facultativo, con expresa cita del artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), sobre la constitucionalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en los términos referidos en la petición de la Agrupación de Parlamentarios Forales de Convergencia de Demócratas de Navarra.

A la vista de la mencionada petición, que obra en el expediente, debemos entender, al igual que lo hicieron los servicios jurídicos de la Cámara, que la solicitud de dictamen no se extiende a la totalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, sino a determinados preceptos que, según el criterio de la agrupación parlamentaria, representan una invasión de las competencias de la Comunidad Foral.

Más en concreto, previa la realización de una breve sinopsis sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación a los aspectos competenciales del urbanismo (fundamentalmente extraída de las SSTC 61/1997 y 164/2001), la agrupación parlamentaria concluye en la inconstitucionalidad de los siguientes preceptos de la repetida Ley de Suelo: 10.b); 13.4; 15.4; 33 y 34; y disposición transitoria cuarta.

Sobre la cuestionada constitucionalidad de dichos preceptos se centrará, en consecuencia, nuestro dictamen.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. La distribución competencial entre Navarra y el Estado en las materias que constituyen el objeto de la Ley 8/2007, del Suelo

El artículo 44.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) contempla la competencia exclusiva de la Comunidad Foral en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo se ha pronunciado ya reiteradamente el Tribunal Constitucional, constituyendo un cuerpo de doctrina suficientemente expresivo de la interpretación que para el máximo interprete constitucional merece el bloque de la constitucionalidad en lo atinente a esta materia del suelo y del urbanismo. Se constituye así en un referente obligado la cita de la doctrina establecida en su sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados frente a la Ley 8/1990, de 25 de julio, y RDL 1/1992, de 26 de junio, sobre el régimen del suelo y ordenación urbana; así como en la posterior sentencia 164/2001, de 11 de julio, que vino a resolver los recursos interpuestos frente a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. De esa doctrina pueden extraerse las siguientes premisas conceptuales que nos han de ayudar luego a concluir sobre la constitucionalidad de los preceptos de la Ley de Suelo cuestionados por la agrupación parlamentaria instantánea de nuestro dictamen.

El Tribunal Constitucional reconoció en las mencionadas sentencias que corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia en exclusiva de las competencias sobre urbanismo, que les permite “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” (STC 164/2001, FJ 4).

No obstante ello, la afirmada competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo “no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE”. En consecuencia, afirma el Tribunal Constitucional, “la competencia autonómica en materia de urbanismo 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” (STC 61/1997, FJ 5).

Por ello, las competencias autonómicas en materia de urbanismo deben “integrarse sistemáticamente con aquellas 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”, advirtiéndose que esa integración “nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 61/1997, FJ 6).

De esa realidad constitucional es plenamente consciente el legislador estatal como refleja la exposición de motivos de la Ley de Suelo al recoger que “del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible”.

Esas competencias son las que recoge la Ley de Suelo en su disposición final primera, en la que se relacionan los distintos títulos competenciales invocados por el legislador para justificar su regulación, así como el distinto carácter de los preceptos que se integran en el texto legal. Dicha disposición es del tenor literal siguiente:

“Disposición final primera. Carácter del contenido dispositivo de esta Ley.

1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, apartados 1, 2, 3 y 5, 12, 13, 14, 15, 16, 31, apartado 3, las disposiciones adicionales primera y sexta, apartados 1 y 2, y las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.

2. Los artículos 33 y 34, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las comunidades Autónomas.

3. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4ª, 8ª y 18ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, los artículos 11, apartado 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, apartados 1 y 2, 32, 34, apartados 3 y 4, 35 y 36, las disposiciones adicionales segunda, quinta, sexta, apartado 3, y séptima y la disposición transitoria tercera.

4. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:

a) La potestad que la letra b) del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 34, podrán ser ejercidas directamente en el plan general.

b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el quince por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.

5. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen.”

Como se advierte de la transcripción efectuada, a gran parte de los preceptos sobre cuya constitucionalidad se nos pregunta (en concreto, los artículos 10, 13, 15 y disposición transitoria cuarta) les reconoce el legislador estatal el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales o bien, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente. Por su parte, a los artículos 33 y 34, también cuestionados, se les reconoce el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica.

De entre los títulos competenciales reseñados en la disposición final primera de la Ley de Suelo a título justificativo de la incidencia de la ley estatal en la materia urbanística de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobresalen los contemplados en el artículo

149.1.1^a de la Constitución, por el que se atribuye al Estado la competencia para 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.

Esa competencia estatal sólo recae sobre “los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1^o CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce”, ya que “de lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1^o CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional” (STC 61/1997, FJ 7).

El artículo 149.1.1^a constituye un “título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico”, sin que esa competencia se mueva “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 (STC 61/1997, FJ 7).

En lo que respecta al establecimiento de esas condiciones básicas que garanticen la igualdad en relación con el ejercicio del derecho de propiedad

privada, el Tribunal Constitucional ha señalado que “al Estado le compete regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, FJ. 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, FJ 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos -o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas «condiciones básicas» el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales”.

En todo caso con el establecimiento de esas condiciones básicas “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, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos. Habrá que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1º CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad” (STC 161/1997, FJ 9).

Sin movernos de la doctrina constitucional contenida en las sentencias de referencia, también encontramos en ellas algunos criterios sobre otros títulos competenciales que, de nuevo, se han invocado por legislador estatal en la Ley de Suelo que nos ocupa.

Así, con relación a la competencia estatal para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, reconocida en el artículo 149.1.13ª, se afirma su interpretación restrictiva en

materia de urbanismo y ordenación del territorio ya que, como se dice en la STC 164/2001 (FJ 9):

“Ciertamente resulta discutible la invocación, como títulos competenciales, de los arts. 149.1.13 y 149.1.18 CE, alegados por el Abogado del Estado en los términos expuestos en el antecedente 10. Este Tribunal ha afirmado con reiteración que el art. 149.1.13 ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre las últimas, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 a); 235/1999, de 16 de diciembre, FJ. 3); y que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (entre muchas, STC 21/1999, FJ. 5). Sobre las anteriores premisas ya afirmamos en la STC 61/1997 (FJ. 24.d y 36) una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE en materia de urbanismo y ordenación del territorio. No cuestionamos que la transformación urbanística del suelo sea una actividad económicamente relevante pero sí que la simple previsión de dirección pública en el proceso urbanizador tenga consecuencias económicas directas. Además, la transformación urbanística del suelo es sin discusión uno de los núcleos centrales que integran la materia «urbanismo». Sobre estas premisas debemos concluir que la previsión de la dirección urbanística pública (aunque con mandato de participación privada) es una opción legislativa que queda fuera de la competencia estatal «ex» art. 149.1.13 CE.”

Por otra parte, en esa misma sentencia se aborda también la incidencia de la competencia estatal para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, contenida en el artículo 149.1.23^a de la Constitución, sobre la materia urbanística, limitando esa incidencia, en su caso, a los suelos con características que conlleven una especial protección, de tal manera que “la regulación del suelo no urbanizable común excede en mucho de lo estrictamente medioambiental”, siendo “reconducibile a la competencia del Estado «ex» art. 149.1.1 CE.” (FJ. 32).

II.2ª Sobre la constitucionalidad de los artículos 10.b), 13.4, 15.4, 33, 34 y disposición transitoria cuarta de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

Desde los criterios constitucionales de distribución de las concretas competencias que se han dejado establecidos a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional, y sin perjuicio de que la misma sea objeto de una mayor complitud con ocasión del análisis de los distintos preceptos, debemos enfrentarnos ya con la naturaleza de cada uno de los que han sido cuestionados por la agrupación parlamentaria que instó la solicitud de nuestro dictamen.

1.- Artículo 10.b)

En el artículo 10 se establecen los “criterios básicos de utilización del suelo y, en su apartado b), se establece que las Administraciones Públicas 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 y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior 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.”

En el escrito iniciador de las presentes actuaciones se mantiene que el transcrito precepto contiene una reserva de suelo que “como determinación

previa a incluir por el planeamiento constituye una materia urbanística de competencia autonómica, como lo demuestra su regulación previa y en cuantía superior por el artículo 52.1 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, y por la Disposición Final Primera de la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio”.

No es discutible que la asignación de usos y las reservas de suelo para usos concretos sea una determinación propia de la actividad urbanística y, coherentemente, así lo reconoce la propia ley al remitir a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística la determinación de estas reservas, pero la cuestión surge en relación al establecimiento en la ley estatal de una “reserva mínima” de un 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista con destino al establecimiento de viviendas sujetas a un régimen de protección pública.

Coincide este Consejo, como no podía ser menos ante lo acertado de su observación, con el informe emitido por los servicios jurídicos de la Cámara respecto a que la existencia de una regulación propia, y más exigente, de esa reserva en la legislación foral no viene a demostrar, como parece pretenderse por la agrupación parlamentaria, la inconstitucionalidad de cualquier incidencia del legislador estatal ya que, como venimos haciendo, esta es una conclusión a la que deberá llegarse tras una adecuada actividad hermenéutica del bloque de la constitucionalidad en la materia.

A ese respecto, y si bien la disposición final primera de la Ley de Suelo viene a citar de forma acumulada los distintos títulos competenciales que se invocan, sin establecer una adecuada relación de cada uno de ellos con los preceptos del texto legal que pretenden habilitar o amparar, contamos a ese objeto con la exposición de motivos de la ley, en la que se señala en relación a este punto en el que nos encontramos de la reserva de suelo para vivienda protegida que:

“Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda

extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades”.

De ahí que no pueda caber duda sobre que el título competencial invocado por el Estado no es otro que el contenido en el artículo 149.1.13ª, respecto al establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Una ya antigua doctrina del Tribunal Constitucional, que recogemos de su sentencia 152/1988, de 20 de julio, concluyó que “no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere en art. 14.1.13ª de la Constitución la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial”.

Se dijo en ese pronunciamiento que “tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector”.

Siendo ese razonamiento “también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo”,

legitimándose también esa actuación estatal en relación con las viviendas protegidas ya que “por lo que se refiere al subsector económico de la vivienda, no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13ª de la Constitución la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial”, bien que respetando el límite inherente al reparto constitucional de competencias, de manera que “para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos”.

Es más, el propio Tribunal Constitucional ha entendido concurrente la competencia estatal ex artículo. 149.1.13ª en medidas como la del establecimiento del destino obligado para viviendas protegidas del patrimonio municipal del suelo (STC 61/1997, FJ 36).

Por tanto, no advierte este Consejo que la reserva de suelo para vivienda protegida incurra en inconstitucionalidad por vulneración de la competencia urbanística de la Comunidad Foral puesto que, como hemos establecido, esta competencia puede verse condicionada por el ejercicio legítimo por el Estado de las competencias que tiene reconocidas en el artículo 149.1 de la Constitución, concurriendo aquí el título competencial suficiente contemplado en la regla 13ª de dicho precepto constitucional, sin que, por otra parte, se advierta que la medida incorporada por el legislador estatal pueda entenderse desproporcionada a los fines perseguidos o, en definitiva, elimine cualquier incidencia sobre la misma del poder de decisión autónomo de la Comunidad Foral. Baste para confirmar esa conclusión que la propia Comunidad Foral tiene establecido un estándar de reserva muy superior al establecido en la legislación estatal que, por otra parte, permite en el mismo precepto el establecimiento de excepciones a la misma por la

legislación territorial o urbanística de competencia de las Comunidades Autónomas.

2.- Artículo 13.4

El segundo artículo sobre el que se han planteado dudas de constitucionalidad es el artículo 13, “utilización del suelo rural”, en cuyo apartado 4 se establece:

“4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”.

Se mantiene al respecto duda de su constitucionalidad por cuanto corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia para la declaración y gestión de los espacios naturales, integrándose en esa competencia la delimitación de dichos espacios.

En efecto, el artículo 50.1.d) de la LORAFNA reconoce a la Comunidad Foral competencia exclusiva sobre “espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con la legislación básica del Estado” y, por otra parte, en el artículo 57 de la misma LORAFNA se establece la competencia de la Comunidad Foral para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “medio ambiente y ecología”, en el marco de la legislación básica del Estado.

Por su parte, es el artículo 149.1.23^a el que reconoce al Estado la competencia exclusiva para la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Sobre la integración de los títulos competenciales señalados ha dicho el Tribunal Constitucional, en su sentencia 102/1995, de 26 de junio, que “la configuración de los espacios naturales protegidos como objeto de la competencia exclusiva de ciertas Comunidades Autónomas les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente. En virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente”.

Añadiéndose, sobre la naturaleza singular de la competencia en materia de medio ambiente, que el “carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente «transversal» por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (artículo 148.1.^a, 3.^a, 7.^a, 8.^a, 10.^a y 11.^a CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su «vis expansiva», ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales,

sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora”.

En esa labor de determinación de la legislación básica el legislador estatal debe tener en cuenta que, como establece la citada sentencia, “lo básico, por una parte y desde una perspectiva constitucional, como ya se anunció más arriba, consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto. Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”.

No puede concluirse, por tanto, en la inconstitucionalidad de dicho precepto, ni en que el Estado carezca de competencia para el establecimiento con carácter básico de unas determinaciones como las que incorpora el precepto analizado, que las más de las veces actúa además en el terreno de los principios o directrices o como norma de remisión, sin que la obligada información pública que establece desborde la naturaleza del precepto que, por otra parte, no es sino trasunto de los derechos de participación pública en asuntos de carácter medioambiental que se reconocen en el artículo 16, y concordantes, de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, dictada en ejercicio de la conocida competencia estatal ex artículo 149.1.23ª de la Constitución.

3.- Artículo 15.4

Se establece en dicho precepto que:

“4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la

puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos:”

Se objeta la inconstitucionalidad del mismo por la agrupación parlamentaria que instara nuestro dictamen, manifestando que “el artículo 15.4 sobre la sostenibilidad económica y el impacto de la actuación que, del mismo modo que la evaluación ambiental estratégica o de impacto, son competencia de contenido urbanístico en cuanto a su incorporación como documentación de los planes de ordenación, así como en el ámbito material del medio ambiente”.

Ciertamente no es fácil justificar la competencia del Estado para establecer la preceptividad de integrar un informe de sostenibilidad económica en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación, de naturaleza inequívocamente urbanística y de competencia de las Comunidades Autónomas. Por mucho que se admita que el medio ambiente comprende el “conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 4), no nos parece que las competencias estatales para establecer “un común denominador normativo para todos en un sector determinado” le autorice para descender hasta el establecimiento de una exigencia documental que se inserta en un procedimiento de naturaleza marcadamente urbanística y, por tanto, sobre el que en principio carece de competencia.

Pudiera argumentarse en defensa del precepto que éste se limita a establecer un instrumento formal que se concibe al servicio de los principios que, como el del desarrollo sostenible, se contienen en el artículo 2 de la Ley. No obstante ello, debe recordarse que la competencia para garantizar la pervivencia de esos principios y la observación de esas directrices corresponden a los poderes públicos, singularmente a las Comunidades Autónomas en cuanto titulares de la primaria competencia material sobre el urbanismo, correspondiendo por tanto a éstas el establecimiento de aquellas determinaciones que sirvan para garantizar las mismas, sin que en ese ámbito la incardinación de un informe de sostenibilidad económica en el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación presente una

naturaleza tal que lo constituya en elemento nuclear de la política medioambiental, pues a todos se nos alcanza que ese informe puede no ser ni el único ni el mejor instrumento para cumplir sus objetivos de información y adecuación ambiental, debiendo corresponder a las Comunidades Autónomas la libre determinación del contenido que deba integrarse necesariamente en el procedimiento mencionado.

Tampoco nos parece título competencial aquí invocable, hasta el punto que tampoco el legislador estatal lo ha invocado en la disposición final primera de la Ley de Suelo, el contenido en el artículo 149.1.14^a CE sobre la competencia estatal en materia de “hacienda general” puesto que, por mucho que el precepto cuestionado se refiera a los impactos de las actuaciones urbanísticas sobre las haciendas públicas afectadas, y aunque pensáramos en el supuesto de una afectación que trascendiera el territorio de una concreta Comunidad Autónoma, lo cierto es que la naturaleza del precepto, sus objetivos y su ubicación sistemática, más nos acercan a una previsión de naturaleza urbanística que pretende la acreditación de la suficiencia de infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios para acometer la concreta ordenación o actuación urbanística de que se trate, siendo éstas previsiones por su propia naturaleza de competencia de la Comunidad Foral en ejercicio de sus competencias en la materia urbanística. Es más, no puede tampoco olvidarse que, en todo caso, el ejercicio de la competencia estatal sobre la hacienda general no puede desconocer la delimitación competencial que también en relación a las haciendas locales, o a la Administración Local, existe entre el propio Estado y la Comunidad Foral (STC 179/1985 y 223/1999).

Por ello, entiende este Consejo que la exigencia del informe de sostenibilidad económica contemplado en este precepto excede de las competencias estatales, representando una norma de contenido eminentemente urbanístico que vulnera la competencia urbanística de la Comunidad Foral.

4.- Artículos 33 y 34

Se mantiene en la solicitud de dictamen su inconstitucionalidad porque se entiende que “son competencia autonómica en su regulación general, como lo recogen las leyes dictadas, no teniendo carácter básico ni en cuanto al régimen de derechos y deberes (art. 149.1.1ª) ni a las bases de la actividad económica (art. 149.1.13ª): Afecta a la disposición final primera que restringe la competencia a pesar de su “sin perjuicio”.

Los mencionados preceptos establecen:

“Artículo 33. Noción y finalidad

1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.

Artículo 34. Destino

1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

2. Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio

superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación.

3. Las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

4. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos:

a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística.

b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.”

Por tanto, en el primer precepto se establece el concepto y finalidad de los patrimonios públicos del suelo, así como alguno de los bienes que necesariamente deben integrarlos. En el segundo de los preceptos se contienen normas sobre el destino de sus bienes y recursos, su precio máximo de venta en el supuesto de enajenación de determinados terrenos, concluyéndose con una serie de obligaciones registrales.

En la STC 61/1997, y en relación con la regulación contenida sobre estos patrimonios separados en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, el Tribunal Constitucional sentó la siguiente doctrina:

“Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13º CE cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía. Desde esta perspectiva, podría encontrar cobertura en el citado título estatal la mera determinación de la existencia de una figura como la que contempla el art. 276 TRLS. Centrada así la cuestión, procede examinar seguidamente los preceptos impugnados, sin perjuicio de la eventual concurrencia de otros títulos competenciales.

En primer término, conviene advertir que los arts. 277 y 278.1 TRLS impugnados regulan la adquisición de bienes para el Patrimonio Municipal del Suelo y, en concreto, los bienes que lo integran y las reservas de terrenos respectivamente. A la luz de la doctrina sentada, ha de ser atendida la impugnación del art. 277, puesto que la concreción con carácter básico de cuáles hayan de ser los bienes que lo integran no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial en favor del Estado.

Por su parte, el art. 278.1 TRLS regula las reservas de terrenos de posible adquisición para el Patrimonio Municipal del Suelo. Ciertamente, este precepto contiene una norma meramente permisiva o habilitante que faculta al planeamiento para prever reservas de terrenos que sirvan para la constitución o ampliación del Patrimonio citado, como alega la representación estatal, pero, como ha quedado dicho, el Estado carece de la cobertura competencial suficiente para

dotar a la norma en cuestión de carácter básico, puesto que ni tiene cobijo en el art. 149.1.13º CE, ni menos aún, en el art. 149.1.18º de la Constitución Española.

El art. 280.1 TRLS, en cuanto dispone que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, conecta con el art. 276 TRLS, no impugnado, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13º CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE). En ese sentido, resulta elocuente el carácter no básico del apartado 2 del mismo artículo, tampoco impugnado, que concreta y desarrolla el principio general del destino de aquellos bienes.

Han de prosperar, sin embargo, las impugnaciones deducidas contra los arts. 282.2, 284.3, 285 y 286 TRLS, relativos todos ellos a las cesiones de terrenos integrantes del Patrimonio, puesto que la regulación de su régimen jurídico se aparta ya de la finalidad inmediata amparada por el art. 149.1.13º CE. Tampoco es compartible el argumento del Abogado del Estado, para el que los preceptos en cuestión -al regular las bases del régimen jurídico de las cesiones de bienes pertenecientes al Patrimonio Municipal del Suelo- encontrarían una doble cobertura constitucional por encuadrarse en el "régimen jurídico administrativo básico del urbanismo" y en las bases del régimen local (arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local; 79.2 del Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986). Con independencia de cuanto hemos dicho ya sobre los límites de la competencia estatal en relación con el Patrimonio Municipal -doctrina que invalida por sí sola los preceptos impugnados-, conviene rechazar expresamente esa argumentación, habida cuenta que, como también hemos reiterado, ni el Estado ostenta título suficiente para establecer un "régimen jurídico-administrativo básico del urbanismo", ni la específica regulación, pretendidamente básica, del régimen de cesiones que los artículos del TRLS ahora impugnados contienen

entronca con los arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 79.2 del Texto Refundido de Régimen Local citado, como parece sugerir la representación pública. En suma, el art. 280.1 es conforme con el bloque de la constitucionalidad y los arts. 277, 278.1, 282.2, 284.3, 285 y 286 están viciados de incompetencia y, en consecuencia, son inconstitucionales (FJ 36).”

Al hilo de esa doctrina constitucional analizaremos los distintos apartados de ambos preceptos, partiendo de que la contemplación en la ley estatal de los patrimonios públicos de suelo encuentra cobertura constitucional en el artículo 149.1.13^a.

a) El primer apartado del artículo 33, establece la integración en el patrimonio público del suelo de los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en ejecución de los deberes impuestos en el apartado 1 del artículo 16, defiriendo la determinación de los restantes bienes y derechos que deban integrarse en esos patrimonios a la correspondiente legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Al respecto, el Tribunal Constitucional, como hemos visto, ya advirtió que el título competencial sobre la planificación de la actividad económica no legitimaba una actuación del legislador estatal que pretendiera una regulación sobre los bienes integrantes de los mencionados patrimonios.

No obstante ello, debe tenerse en cuenta que este apartado no opera autónomamente sino que no deja de ser una consecuencia sistemática de la previa determinación establecida en el ya mencionado artículo 16, en cuyo apartado 1, letra b) ya se establece, entre los deberes inherentes a las actuaciones de transformación urbanística, la entrega de suelo “con destino a patrimonio público de suelo”. Debiendo recordarse que el Tribunal Constitucional, ante obligaciones de cesión de suelo análogas las consideró constitucionalmente admisibles conforme al título competencial derivado del artículo 149.1.1^a de la Constitución (FJ. 17).

b) A conclusión contraria debe llegarse en lo que respecta a la determinación del carácter finalista de los ingresos que se establece en el apartado 2 del artículo 33. Esa regulación excede del título competencial del

artículo 149.1.13ª conforme señaló el Tribunal Constitucional en la doctrina trascrita anteriormente, de tal suerte que contiene una regulación que corresponde a las Comunidades Autónomas sin que advirtamos título competencial alguno que, con excepción de los ya rechazados, pudiera atribuir la competencia de esa regulación al Estado.

c) Los apartados 1 y 2 del artículo 34, directamente relacionados entre sí, establecen el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública de los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos del suelo y establecen el precio máximo de venta por referencia al valor máximo de repercusión del suelo. Sobre la constitucionalidad de esas determinaciones nos remitimos a la doctrina constitucional conforme a la que “responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13º CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE)” (STC 61/1997).

d) Por último, los apartados 3 y 4 del artículo 34 encuentran pacífico acomodo en la competencia estatal sobre legislación civil y registros públicos ex artículo 149.1.8ª de la Constitución.

5.- La Disposición Transitoria Cuarta

Establece dicha disposición, sobre “criterios mínimos de sostenibilidad”, que,

“Si trascurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por 100 de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial”.

Se opone frente a la constitucionalidad de dicha determinación que “es materia urbanística propia de la competencia autonómica”.

Al respecto debe señalarse que la disposición transitoria que nos ocupa está directamente relacionada con el artículo 15 de la Ley de Suelo cuya regulación, por la propia naturaleza de su contenido atinente a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, está legitimada por la competencia estatal ex artículo 149.1.23^a. El apartado 6 del mencionado artículo 15 dispone que “la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente”. Se remite así al legislador autonómico la determinación de los supuestos en los que procederá necesariamente la nueva ordenación, o revisión de la existente, como consecuencia de la existencia de impactos significativos sobre el medio ambiente como consecuencia de las actuaciones de urbanización que, aislada o cumulativamente, los produzcan. No se advierte en esa disposición tacha de inconstitucionalidad alguna porque, en primer lugar, no se advierte que el Estado se extralimite en esa regulación el ejercicio de su competencia en materia ambiental y, en segundo lugar, es respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas en cuanto se remite a su legislación para la definición de los supuestos en que deba procederse a esa nueva ordenación global o revisión de la existente.

Desde esta perspectiva, la disposición transitoria no viene sino a establecer una medida que garantice la propia virtualidad de la determinación del legislador estatal que, de lo contrario, podría padecer ante la inactividad del legislador autonómico. Se trata así, a nuestro juicio, no ya de injerencia en las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, sino de establecer una medida garantista de la sostenibilidad del desarrollo urbano que entra en el ámbito de las competencias estatales y cuya eficacia no puede quedar demorada *sine die* por la inactividad de las legislaciones autonómicas en completar la remisión efectuada por el artículo

15, al objeto del establecimiento de los supuestos originadores, por motivos de sostenibilidad ambiental, de procesos de revisión de la ordenación.

No se trata aquí de establecer un régimen jurídico supletorio para el supuesto de inexistencia de legislación o anomia autonómica, sino una norma de derecho transitorio, de contornos definidos en el tiempo, que pretende garantizar la eficacia y virtualidad de la sostenibilidad del desarrollo urbano, cuya eficacia no puede quedar en el ámbito de disponibilidad del legislador autonómico y ello aun cuando pueda incidir en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia urbanística, ya que esa incidencia no implica su inconstitucionalidad toda vez que, recordemos, el ejercicio de competencias estatales puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material del urbanismo (STC 61/1997).

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que son inconstitucionales el artículo 15.4 y el artículo 33.2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en cuanto vulneran las competencias urbanísticas de la Comunidad Foral de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.