

Expediente: 20/2017

Objeto: Proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Dictamen: 28/2017, de 3 de julio.

DICTAMEN

En Pamplona, a 3 de julio de 2017,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El 25 de abril de 2017 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 8 de febrero de 2017.

El expediente remitido a este Consejo está integrado por la siguiente documentación principal:

1. Informe suscrito el 24 de octubre de 2016 por la Jefa de la Sección, de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con el visto bueno del Director del Servicio, en el que, con referencia y cita de la disposición adicional primera de la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra, se propone la elaboración del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo que recoja en un texto único y sistemático toda la normativa existente en la materia, para lo que resulta necesario la adopción de una Orden Foral que dé inicio al procedimiento para su elaboración.
2. Orden Foral 394/2016, de 7 de noviembre, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración del Decreto Foral Legislativo por el que se apruebe el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, designando al Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio como órgano encargado de su elaboración y tramitación.
3. Memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como el informe sobre impacto por razón de sexo, realizadas y suscritas el 14 de noviembre de 2016, por el Director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

En la memoria justificativa se indica que el Derecho Urbanístico de Navarra está integrado por la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante, LFOTU), por el Decreto Foral 85/1985, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, vigente en lo que no se oponga a la LFOTU; normas que se dictaron en el marco de la legislación básica estatal contenida en la Ley 6/1998,

de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que posteriormente fue sustituida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y por el Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo; textos legales posteriormente modificados por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y, finalmente, por el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

La memoria justificativa indica que el nuevo marco legal estatal introdujo importantes modificaciones en la tradicional clasificación del suelo diferenciando dos situaciones básicas del suelo (el urbanizado y el rural), desvinculando clasificación y valoración, evitando considerar el valor del suelo por las expectativas urbanísticas del suelo urbanizable. Así, se ha modificado el estatuto jurídico del derecho de propiedad de modo que los derechos de los propietarios vienen configurados de manera que quedan condicionados al cumplimiento de sus deberes y cargas. La memoria señala que, desde la perspectiva de la ordenación, el nuevo marco legal ha optado por el modelo de ciudad compacta frente a la tradición española de creación de nueva ciudad y, a tal fin, se crean mecanismos necesarios para potenciar la rehabilitación y la regeneración urbana, a la vez que se plasma la trascendencia del medio ambiente urbano y se somete el desarrollo de la ciudad a criterios de sostenibilidad ambiental y social.

Ese nuevo marco legal estatal, continúa señalando la memoria justificativa, provocó la necesidad de aprobar la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y actividad urbanística de Navarra (en lo sucesivo, LFRU), que modificó gran parte del articulado de la LFOTU al introducir medidas para fomentar el urbanismo sostenible y la ciudad compacta, optando por la

rehabilitación, renovación y regeneración urbana frente a los modelos de extensión, estableciendo medidas de eficacia y eficiencia energética, movilidad, accesibilidad y preservación del paisaje, a la vez que se ampliaban los mecanismos de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los planes y de sus modificaciones.

La introducción de tales cambios en el articulado de la LFOTU determinó la previsión contenida en la disposición final primera de la LFRU por la que se autorizaba al Gobierno de Navarra para aprobar, en el plazo de seis meses, un Decreto Foral Legislativo que refundiera la LFRU y la LFOTU, así como los preceptos vigentes de la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda, aclarando, regularizando y armonizando la terminología y el contenido dispositivo en el marco de los principios contenidos en las respectivas normas reguladoras.

La memoria justificativa precisa que los cambios introducidos en el texto de la legislación que se refunde son fundamentalmente de redacción, respondiendo a la necesidad de armonización, de modo que se mantienen los preceptos que siguen vigentes, ajustándose la numeración y las remisiones y concordancias, razones por las que no se considera preciso realizar un proceso de participación pública del nuevo texto normativo al no introducirse modificaciones que afecten al contenido de los derechos de los ciudadanos.

Por su parte, la memoria normativa realiza una descripción de la evolución de la legislación urbanística de Navarra y termina señalando las disposiciones legales que se van a ver afectadas por la refundición.

La memoria organizativa indica que el Proyecto no conlleva alteración de la estructura organizativa ni de plantillas en el ámbito de las Administraciones Públicas de Navarra, y la memoria

económica precisa que del Texto Refundido no se deriva asunción o coste alguno.

Por último, el informe sobre impacto por razón de sexo señala que el Proyecto no tiene incidencia alguna en el ámbito de las políticas de impacto en función del género, ni contiene previsiones que puedan favorecer situaciones de discriminación.

4. Informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local de 14 de noviembre de 2016, en el que se considera que el procedimiento de elaboración de la norma se está ajustando a lo establecido por la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), recuerda la necesidad de dictamen del Consejo de Navarra y, finalmente, considera innecesario el trámite de participación ciudadana dado que no se producen cambios en los derechos y deberes de los ciudadanos.
5. Informe del Servicio de Secretariado del Gobierno de Navarra y Acción Normativa de 13 de enero de 2017, en el que se analiza el objeto de la norma, su rango, la forma y estructura, recomienda la corrección de la exposición de motivos de modo que incorpore un resumen del contenido de la norma, señala los artículos que contienen alguna modificación o añadido, y concluye que, tras analizar todos los artículos que sufren alguna variación, “se constata que se ha cumplido con el mandato parlamentario y que la nueva regulación propuesta sólo aclara y armoniza la regulación actualmente en vigor que ahora se refunde”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral Legislativo tiene por finalidad la aprobación del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en virtud de la autorización concedida al Gobierno de Navarra

a través de la disposición final primera de la LFRU para aprobar, mediante Decreto Foral Legislativo, un texto refundido en el que se integren, debidamente aclaradas, regularizadas y armonizadas, las disposiciones vigentes contenidas en la LFOTU, la LFRU y la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda (en lo sucesivo, LFMUUV).

El artículo 14.1.d) de la LFCN establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente sobre los proyectos de Decreto Foral Legislativo, salvo los de armonización tributaria, siendo, en consecuencia, el presente dictamen de carácter preceptivo y previo a su aprobación.

II.2ª. Sobre la habilitación, competencia, rango y procedimiento para la aprobación del proyecto de Decreto Foral Legislativo

El artículo 21 de la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), establece:

- “1. El Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral el ejercicio de la potestad legislativa. No procederá tal delegación en los supuestos en que, a tenor del artículo anterior, se exija mayoría absoluta para la aprobación de leyes forales.
2. Las leyes forales de delegación fijarán las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada. La ley foral podrá también autorizar a la Diputación para refundir textos legales determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición.
3. La delegación legislativa habrá de otorgarse a la Diputación de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio”.

En concordancia con dicho precepto, el artículo 162 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 24 de marzo de 2011, establece que:

- “1. El Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el ejercicio de la potestad legislativa.

2. La delegación deberá otorgarse mediante una ley foral de bases cuando tenga por objeto la formación de textos articulados y por ley foral ordinaria cuando se trate de refundir textos.
3. La delegación legislativa habrá de otorgarse de forma expresa, para materias concretas y con fijación de plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno de Navarra mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno de Navarra.
4. Las disposiciones del Gobierno de Navarra que contengan legislación delegada se denominarán Decretos Forales Legislativos.
5. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes forales de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.
6. La Diputación Foral, tan pronto como hubiese hecho uso de la delegación prevista en el artículo 21 de la mencionada Ley Orgánica, dirigirá al Parlamento la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla y que será publicado en el Boletín Oficial de la Cámara.
7. Si las leyes forales de delegación estableciesen fórmulas adicionales de control de la legislación delegada por el Parlamento, la Mesa podrá dictar, previa audiencia de la Junta de Portavoces, las normas destinadas a hacer efectiva la misma.”

Por otra parte, el artículo 54 de la LFGNP atribuye al Gobierno de Navarra, de conformidad con lo previsto por el artículo 21 de la LORAFNA, la competencia para dictar normas con rango de Ley Foral, que se denominarán Decretos Forales Legislativos (artículo 53.1), precisando que para su elaboración se seguirán, como mínimo, los trámites previstos en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 52 de la LFGNP (artículo 53.2), correspondiendo al Consejero competente por razón de la materia elevar el Proyecto al Gobierno de Navarra para que, en su caso, lo apruebe como Decreto Foral Legislativo (artículo 53.3) y, tan pronto como el Gobierno lo haya aprobado, dirigirá al Parlamento de Navarra la correspondiente comunicación que contendrá el texto articulado o refundido objeto de la delegación legislativa.

El proyecto de Decreto Foral Legislativo objeto de dictamen, se ha elaborado por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, iniciándose el procedimiento de elaboración mediante Orden Foral 394/2016, de 7 de noviembre, de su titular, que designó al Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

Tal y como se deriva de su escueto preámbulo, y de forma más extensa de las memorias justificativa y normativa que le acompañan, su finalidad es llevar a cabo la refundición, en un único texto con rango de ley, de las disposiciones vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo haciendo uso de la delegación contenida por la disposición final primera de la LFRU. En consecuencia, el Gobierno de Navarra es competente y cuenta con la habilitación legal necesaria para la aprobación del Decreto Foral Legislativo que apruebe el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

De la documentación remitida a este Consejo se deriva que el Proyecto va acompañado de las pertinentes memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como de un informe de impacto por razón de sexo. El Proyecto ha sido informado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y por la Secretaría General Técnica del Departamento proponente. Igualmente fue examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión previa a la del Gobierno de Navarra en la que el Proyecto, previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, fue tomando en consideración a efectos de la petición del presente dictamen del Consejo de Navarra.

Tanto el Director del Servicio Jurídico de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como la Secretaria General Técnica del Departamento, al elaborar la memoria justificativa y el informe al Proyecto, justifican la innecesaridad de someter el Proyecto a un proceso de participación ciudadana dado que no se producen cambios de contenido que afecten al derecho de los ciudadanos, ya que tales cambios se han ido produciendo

por las distintas normas que han ido modificando la LFOTU, entendiendo que la exclusión del trámite de participación tiene su justificación y apoyo normativo en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

Ello no obstante, este Consejo de Navarra consideró conveniente y necesario efectuar tal proceso de participación pública en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto que, con carácter general y con interpretación amplia, según se deriva de su propia exposición de motivos, reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en todo proceso de elaboración de cualquier disposición de carácter general mediante la remisión de sugerencias. Igualmente, de la regulación del artículo 133 de la LPACAP, se desprende la existencia de dos trámites diferentes de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general: uno, previo a la elaboración del proyecto y, otro, una vez elaborado el texto (artículo 133.2), mediante su publicación en el portal Web correspondiente con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales se consideren oportunas. A juicio de este Consejo de Navarra, conforme a lo establecido en el párrafo segundo del apartado 4 del artículo 133, de la LPACAP, cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, “podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero” que, como hemos señalado, se refiere a la consulta previa a la elaboración del texto pero, en ningún momento, exonera del trámite de participación contemplado en el artículo 133.2 ya citado, que se configura como trámite general y de obligado cumplimiento.

Por esta razón, este Consejo de Navarra requirió al departamento gestor del proyecto la publicación del texto normativo en el Portal de Gobierno de Abierto; trámite que fue debidamente cumplimentado tal y como se deriva de la documentación aportada con fecha 7 de junio de 2017, sin

que durante la fase de participación ciudadana se hayan formulado sugerencias al Proyecto.

Por lo tanto, una vez cumplimentado dicho trámite, el Proyecto se ha tramitado conforme al procedimiento legalmente establecido.

II.3ª. Análisis de la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral Legislativo y del Texto Refundido que aprueba

Como precisa el ya citado artículo 21 de la LORAFNA, el ejercicio de la actividad legislativa delegada encuentra su límite específico en la propia norma delegante de modo que, en primer lugar, deberá estarse a los precisos términos en los que la Ley Foral autoriza al Gobierno para la aprobación del Decreto Foral Legislativo. Por lo que se refiere al presente Proyecto, la disposición final primera de la LFRU delimita la autorización al Gobierno para aprobar un decreto foral legislativo “que refunda el texto de esta Ley Foral y los preceptos que quedan vigentes de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, así como la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda, debiendo aclararse, regularizarse y armonizarse la terminología y el contenido dispositivo en el marco de los principios contenidos en las respectivas normas reguladoras”, estableciendo de ese modo el objeto, ámbito y extensión de la autorización.

Por otro lado, tal y como este Consejo de Navarra viene señalando (dictámenes 27/2002 y 55/2002), siguiendo doctrina reiterada del Consejo de Estado, la función consultiva en relación con la legislación delegada debe limitarse a analizar el alcance de la delegación, garantizando que no se produzca extralimitación, y a analizar la corrección técnica del texto, verificando la exactitud de la refundición, teniendo en cuenta que no se trata sólo de recopilar una serie de preceptos legales dispersos por varios textos vigentes, sino que debe lograrse un texto que represente un conjunto normativo uniforme, coherente, armónico y completo, pudiendo formular observaciones concretas al articulado en aquellos casos en los que se considere preciso para, dentro del límite de la delegación, alcanzar los objetivos pretendidos.

Las consideraciones anteriores son las que deben delimitar el análisis del Proyecto sometido a dictamen, pudiendo ya adelantar que el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo que incorpora el Decreto Foral Legislativo se ajusta a los términos de la delegación autorizada ya que, en palabras de la exposición de motivos, “integra en un texto único todas las modificaciones introducidas a la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, a través de las diversas leyes modificatorias de la misma que han dado una nueva redacción a determinados preceptos o han introducido nuevas disposiciones” y, como señala la memoria justificativa, y así lo ha cotejado este Consejo de Navarra, “los cambios que se introducen son básicamente de redacción y responden fundamentalmente a la necesidad de armonizar y evitar así las discordancias entre el articulado existente. No estamos por lo tanto ante cambios de contenido pues estos ya se habían producido por las distintas normas que han ido modificando la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Como corresponde a un Texto Refundido, se ha procedido a mantener los preceptos y disposiciones que siguen vigentes, suprimiendo del texto aquellos cuya vigencia ha desaparecido. Finalmente se ha ajustado la numeración del articulado y, en consecuencia, las remisiones y concordancias ente ellos”.

Igualmente se ha comprobado por este Consejo de Navarra que las modificaciones o correcciones que sufren algunos preceptos, ni desnaturalizan, ni modifican o alteran su contenido, resultando un texto coherente y armónico que integra en una sola norma toda la regulación del derecho urbanístico foral de Navarra en el marco de la delegación concedida.

a) Sobre la estructura del proyecto de Decreto Foral Legislativo

El Proyecto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo consta de un breve preámbulo, un artículo único, una disposición adicional, otra derogatoria y dos disposiciones finales, así como del Texto Refundido que se inserta a continuación.

El preámbulo, con referencia a la disposición final primera de la LFRU, justifica la redacción del texto normativo que regulariza, clarifica y armoniza los textos legales que se refunden, indicando que se ha ajustado la numeración de los artículos y, por lo tanto, las remisiones y concordancias entre ellos, a la vez que se actualizan las referencias a los órganos de la Administración con competencias en la materia y se eliminan diversas disposiciones adicionales y transitorias como consecuencia de su agotamiento por el transcurso del tiempo.

El artículo único aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la disposición adicional única establece, de conformidad con la previsión del artículo 54.3 de la LFGNP, la remisión del Decreto Foral Legislativo al Parlamento de Navarra, la disposición derogatoria única establece que, a su entrada en vigor, quedarán derogadas las normas que se refunden y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a su contenido y, por último, las disposiciones finales habilitan al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de la norma (primera) y regula su entrada en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (segunda).

Ninguna objeción puede realizarse a tales disposiciones normativas.

Por su parte, el Texto Refundido, integrado por 246 artículos, mantiene idéntica sistemática que la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, ya que se estructura en siete Títulos que, a su vez, se subdividen en los mismos Capítulos y Secciones, manteniendo todos sus epígrafes idéntica denominación que la recogida en el texto primitivo. Además, el Texto Refundido cuenta con once disposiciones adicionales y seis transitorias.

A la vista de lo expuesto, este Consejo de Navarra considera que la estructura normativa del Texto Refundido que aprueba el Decreto Foral Legislativo objeto de análisis, es plenamente conforme con la delegación concedida al Gobierno de Navarra y con la finalidad de las normas refundidas.

b) Sobre el contenido del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Del examen del articulado y de su contraste con los preceptos de las diferentes leyes forales que constituyen el objeto de la refundición se advierte que:

El contenido del Título Preliminar (objeto y finalidades) es prácticamente una transcripción de los artículos 1 a 9 de la LFOTU, con la incorporación de los apartados 3 y 4 del artículo 7 sobre participación ciudadana que introdujo la LFRU, estableciendo la necesidad de que en todo proceso de elaboración de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como de sus modificaciones, que planteen actuaciones de nueva urbanización, se deberá contar con un plan de participación ciudadana. Igualmente, incorpora la nueva redacción que la citada LFRU dio al apartado 1 del artículo 8, sobre acceso a la información territorial.

El Título I, sobre competencias de las Administraciones Públicas, se estructura en cuatro Capítulos (competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, organización administrativa, relaciones interadministrativas y convenios urbanísticos) que comprenden los artículos 10 a 26, ambos inclusive. Todos los preceptos son traslación mimética de los contenidos, con idéntica numeración, en la LFOTU, con la única precisión del artículo 25 sobre convenios de gestión que incorpora la redacción que a dicho precepto se le dio por la LFRU.

El Título II, sobre ordenación territorial y urbanística, comprende los artículos 27 a 85, ambos inclusive, estructurados en dos capítulos. En el Capítulo I, sobre ordenación territorial, se regulan los diferentes instrumentos de ordenación territorial en los mismos términos recogidos en la LFOTU incorporando las modificaciones introducidas en los artículos 33, 37, 41, 43, 44, 45 y 46 por la LFRU, y en el artículo 42 por la Ley Foral 16/2012, de 19 de octubre, de modificación del citado precepto, con la finalidad de introducir una definición de los Planes y Proyectos Sectoriales más rigurosa y ajustada a su naturaleza que evite su utilización como instrumentos para sustituir o vaciar la competencia urbanística municipal. El Texto Refundido da nueva

redacción a los apartados 3.a) y 3.b) del artículo 44, englobando en un solo apartado 3.b) la regulación de los compromisos que debe asumir el promotor de los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, redacción que no modifica su contenido sustantivo.

El Capítulo II, sobre planeamiento urbanístico municipal, contiene la regulación de los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico (el Plan General Municipal y los planes de desarrollo), así como los procedimientos para su aprobación y modificación, su vigencia y revisión y los efectos jurídicos que se derivan de su aprobación. El Texto Refundido incorpora los preceptos de la LFOTU con las importantes modificaciones que en esta materia introdujo la LFRU, que dio nueva redacción a gran parte del articulado al introducir nuevos criterios de sostenibilidad, movilidad y crecimiento urbano, incorporando los postulados sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana establecidos por la legislación básica estatal y la necesidad de adecuar los instrumentos de planeamiento a tales objetivos y finalidades, especialmente con la regulación de los Planes Especiales de Actuación Urbana encaminados a regular actuaciones de rehabilitación edificatoria, de dotación y reforma o renovación de la urbanización, especialmente en los suelos urbanos.

En lo referente a la elaboración y aprobación de los planes y sus modificaciones, el Texto Refundido recoge las modificaciones introducidas por la LFRU fortaleciendo los procesos de participación ciudadana y el principio de economía procedimental y, en cuanto a los efectos que se derivan de la aprobación de los planes, el Texto Refundido incorpora los preceptos de la LFOTU que en esta materia no habían sufrido modificaciones.

El Título III, regula el régimen urbanístico del suelo, en los artículos 84 a 129, estructurados en cinco capítulos (disposiciones generales, clasificación del suelo, régimen del suelo urbano y urbanizable, régimen del suelo no urbanizable, y valoraciones y expropiaciones).

El Texto Refundido recoge la redacción de los preceptos de la LFOTU con las modificaciones introducidas por la LFRU para adaptar la legislación

urbanística de Navarra a la regulación de la legislación básica estatal contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y la posterior Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, actualmente refundidas mediante Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, incorporando las situaciones básicas en las que se pueden encontrar el suelo a efectos de determinar el contenido del derecho de propiedad, estableciendo el nuevo estatuto jurídico de la propiedad del suelo en atención a la situación básica en que los mismos se encuentren.

El Título IV, ejecución de planeamiento, se estructura en tres capítulos (disposiciones generales, ejecución mediante actuaciones sistemáticas y obtención de terrenos dotacionales), que comprenden los artículos 130 a 189, ambos inclusive. El texto del Proyecto recoge la regulación tradicional que en esta materia establecía la LFOTU, con las modificaciones introducidas por la LFRU.

Por lo que se refiere al Título V, intervención administrativa en la edificación y usos del suelo y disciplina urbanística, que comprende los artículos 190 a 225 del Proyecto, el Texto Refundido, al igual que establecía la LFOTU, estructura su contenido en cuatro capítulos.

El Capítulo I, intervención en la edificación y uso del suelo, contiene la regulación sobre licencias urbanísticas, órdenes de ejecución y declaración de ruina; el Capítulo II, referente a la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido, regula la inspección urbanística, la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido. El Capítulo III se refiere al régimen sancionador y contiene la regulación de las infracciones, las sanciones y las reglas para su aplicación, y las entidades competentes en materia disciplinaria así como las normas sobre procedimiento sancionador y prescripción.

Del cotejo de los preceptos que contiene el Texto Refundido se observa su adecuación con la regulación de la LFOTU y las modificaciones introducidas en esta materia por la LFRU.

En el Título VI, se regulan los instrumentos de intervención en el mercado del suelo a lo largo de los artículos 226 a 246, ambos inclusive, estructurados en tres Capítulos dedicados respectivamente a la regulación de los patrimonios públicos del suelo, el derecho de superficie y los derechos de tanteo y retracto. Al igual que en el resto del Proyecto, el Texto Refundido recoge la regulación de la LFOTU con las modificaciones introducidas por la LFRU, estando el texto resultante plenamente conforme con la autorización de refundición que lo motiva y justifica.

El Texto Refundido se completa con doce disposiciones adicionales. La Disposición Adicional Primera sobre actualización de las sanciones pecuniarias, incorpora el texto de la disposición adicional primera de la LFOTU.

La Disposición Adicional Segunda incorpora idéntica disposición de la LFOTU sobre la aplicación de sobrecostes de urbanización. La Disposición Adicional Tercera, traslada idéntica disposición de la LFOTU que regula la Red de oficinas de apoyo a las Entidades Locales.

La Disposición Adicional Cuarta del Texto Refundido, referente a las superficies destinadas a equipamientos por el planeamiento, incorpora la actual disposición adicional octava de la LFOTU, en la redacción dada por la LFMUUV. Igual sucede con la Disposición Adicional Quinta del Texto Refundido que incorpora la actual disposición adicional novena de la LFOTU, conforme a la redacción que dio la LFMUUV, a la declaración de interés general para determinados Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal de implantación de usos mayoritariamente residenciales.

La Disposición Adicional Sexta del Texto Refundido del Proyecto, sobre criterios mínimos de sostenibilidad, recoge el texto de la vigente disposición adicional décima de la LFOTU, conforme a la redacción dada por la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra. Lo mismo sucede con la Disposición Adicional Séptima que incorpora el contenido de la actual disposición adicional undécima sobre necesidad de realización de estudios sobre adecuación de vivienda protegida introducida por la Ley Foral 10/2010.

La Disposición Adicional Octava, sobre instrumentos declarados nulos, incorpora la actual disposición adicional decimosegunda de la LFOTU con la redacción que la incorporó la LFRU. Igualmente la Disposición Adicional Novena incorpora el contenido de la actual disposición decimotercera de la LFOTU incorporada por la LFRU y referente al régimen sancionador aplicable a las declaraciones responsables o comunicaciones.

Las Disposiciones Adicionales Décima y Decimoprimeras, incorporan las actuales disposiciones adicionales decimocuarta y decimoquinta, incorporadas a la LFOTU por la LFRU, referentes, respectivamente, a las edificaciones legales existentes en suelo no urbanizable y a la Estrategia Navarra del Paisaje.

Por último, la Disposición Adicional Decimosegunda del Texto Refundido incorpora el contenido de la actual disposición adicional decimosexta de la LFOTU, que regula el informe del Servicio de Riqueza Territorial en las operaciones de parcelación o reparcelación urbanística de los terrenos, que fue incorporada por la Ley Foral 23/2015, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

Por su parte, el Texto Refundido no incorpora, acertadamente, el contenido de las actuales disposiciones adicionales cuarta, quinta, sexta y séptima de la LFOTU, referentes a evaluación ambiental, a la Estrategia Territorial de Navarra, a los Planes de Ordenación del Territorio del Conjunto de la Comunidad Foral de Navarra y al Consejo Social de Política Territorial, al haberse cumplido con las previsiones que en ellas se establecían.

El Texto Refundido finaliza con seis disposiciones transitorias. La Disposición Transitoria Primera regula el otorgamiento de licencias y autorizaciones solicitadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma y las que se soliciten en entidades locales que carezcan de Plan General Municipal en los términos contenidos en la actual disposición transitoria quinta de la LFOTU, con la redacción que a la misma le dio la LFRU.

La Disposición Transitoria Segunda incorpora la actual redacción de la disposición transitoria séptima de la LFOTU, conforme a la redacción dada por la LFRU, regulando el régimen de los patrimonios públicos de suelo existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral.

La Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido, sobre suelo urbanizable no sectorizado, recoge el contenido de la disposición transitoria primera de la LFRU. La Disposición Transitoria Cuarta incorpora el contenido de la actual disposición transitoria segunda a la LFRU sobre autorizaciones en suelo no urbanizable en aquellos casos en que no se haya agotado el plazo de dos años, estableciendo que si no se han ejecutado en tales plazos deberán ser prorrogados conforme al procedimiento que establece el artículo 117 del Texto Refundido.

La Disposición Transitoria Quinta del Texto Refundido recoge la regulación de la actual disposición transitoria tercera de la LFRU que establece que las Instrucciones Técnicas de Planeamiento deberán estar aprobadas en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la referida LFRU, plazo que no obstante ha sido ya superado ampliamente.

Por último, la Disposición Transitoria Sexta del Texto Refundido del Proyecto incorpora el contenido de la vigente disposición transitoria cuarta de la LFRU que establece que los instrumentos que a su entrada en vigor hubieran sido aprobados inicialmente podrán continuar su tramitación conforme a la legislación anterior.

A juicio de este Consejo de Navarra el contenido de las disposiciones transitorias son conformes con la delegación efectuada y coherentes con la necesidad de concretar la regulación aplicable a aquellos supuestos que se ven afectados por una regulación diferente y cuyos procedimientos ya estaban en marcha a la entrada en vigor de la LFRU.

III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo,

se considera ajustado a la autorización legislativa y conforme con el ordenamiento jurídico que disciplina la materia objeto de refundición.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.