

**ANALISIS JURIDICO DE LA NORMATIVA FORAL,  
ESTATAL Y EUROPEA CON INCIDENCIA EN LA  
PRODUCCION DE “SUELO URBANIZADO-  
SOLARES” APTOS PARA EL DESARROLLO DE LA  
ACTIVIDAD DEL SECTOR.**

**FACTORES LIMITANTES y OPORTUNIDADES EN EL  
PROYECTO “NOVACONS”.**



**Versión I**

Entregada el 9 de febrero de 2018

**Versión II**

Correcciones tipográficas 20/02/18



Este documento ha sido elaborado por **SPG Consulting**, adjudicatario de la asistencia técnica para el desarrollo de un Análisis Jurídico de la normativa foral, estatal y europea, con incidencia en la producción de suelo urbanizado-solares aptos para el desarrollo de la actividad del sector, factores limitantes /oportunidades que ello supone a la competitividad; y, marco de relación transfronterizo a la actividad, enmarcado en el Proyecto "NOVACONS", durante los meses de diciembre 2017 y enero-febrero de 2018.

El Director coordinador del documento ha sido D. Fernando Puras Gil y han participado en la redacción del mismo Dña. Inmaculada Aragón Terroba y Dña. Laura Lamana Pastor



## INDICE

### **CAPITULO I.- DEFINICIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO URBANO Y MODELO DE EDIFICACIÓN SOSTENIBLE SOCIAL, AMBIENTAL Y ECONÓMICA .....1**

|                                                                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I.1ª.- Radiografía de un sector, del éxtasis a la resurrección. ....</b>                                                                  | <b>2</b>  |
| <b>I.2ª.-Un nuevo paradigma para un nuevo tiempo. La ciudad y el territorio sostenible. ....</b>                                             | <b>19</b> |
| I.2º.1 El Derecho débil Europeo. ....                                                                                                        | 27        |
| I.2º.2 La nueva legislación del suelo española. ....                                                                                         | 34        |
| <b>I.3ª.- Un nuevo Marco jurídico del Urbanismo en Navarra. El paradigma del desarrollo urbano sostenible. ....</b>                          | <b>41</b> |
| I.3º.1.- Un modelo participativo (desarrollo urbano integrado) ....                                                                          | 45        |
| I.3 2º.- Criterios para el desarrollo del planeamiento y determinaciones de desarrollo urbano sostenible en la legislación foral. ....       | 52        |
| <b>I.4ª.- Un nuevo modo de construir. Calidad, eficiencia energética, sostenibilidad. ....</b>                                               | <b>55</b> |
| I.4º.1.- Ley de Ordenación de la Edificación (Ley 38/1999) y Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo) ....   | 58        |
| I.4º.2.- Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012 relativa a eficiencia energética. ....                                               | 62        |
| I.4º.3.- Informe de Evaluación de Edificios. Decreto Foral 108/2014, de 12 de Noviembre. ....                                                | 70        |
| I.4º.4.-Legislación ambiental en la obra pública. Sometimiento a Evaluación Ambiental. ....                                                  | 72        |
| I.4º.5.- Estrategia española para la rehabilitación energética en el sector de la edificación. Desarrollo sostenible de la edificación. .... | 75        |
| <b>I-5ª.- Nueva política de Vivienda. ....</b>                                                                                               | <b>77</b> |
| I.5º.1.- Derecho a la Vivienda, cambio de paradigma en la vivienda. ....                                                                     | 77        |
| I.5º 2.- Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, actuaciones para un nuevo modelo de vivienda. ....                                           | 83        |
| I.5º 3.-Determinaciones sobre vivienda en el TRLF-17 para garantizar el Derecho a la Vivienda. ....                                          | 86        |

|                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.5º.4.-Determinaciones sobre mejora de la eficiencia energética en la edificación en el TRLF-17. Análisis del artículo 102 TRLF-17. .... | 89 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## **CAPITULO II.- ENCUADRE DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA NORMATIVA FORAL/ ESTATAL DE RÉGIMEN DE SUELO Y VIVIENDA. .... 100**

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| II.1ª. - Actividad urbanizadora y obra pública ..... | 100 |
| II.2ª.- Actividad edificadora. ....                  | 105 |
| II.3º.- Actividad Rehabilitadora .....               | 109 |

## **CAPITULO III.- MODELO DE TRANSFORMACIÓN DE SUELO EN NAVARRA PARA LA EDIFICACIÓN EN EL MISMO, FACTORES LIMITANTES-OPORTUNIDADES.....111**

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. 1ª.- Planeamiento Urbanístico: General y de desarrollo. ....                                          | 111 |
| III.2ª.- Estándares y criterios para lograr un nuevo modelo de planeamiento sostenible. ..                 | 118 |
| III 3ª.- Obras de Urbanización y grandes infraestructuras. ....                                            | 128 |
| III.4ª.- Actuaciones edificatorias en suelo Urbano: Renovación, regeneración y rehabilitación urbana. .... | 128 |

## **CAPITULO IV.- NORMATIVAS SECTORIALES DE EDIFICACIÓN. CÓDIGO TÉCNICO Y NORMATIVA RELATIVA A LA EFICACIA Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS. RELACIÓN CON EL MODELO DE DESARROLLO Y PLANEAMIENTO. .... 133**

## **CAPITULO V.- LEGISLACIÓN SECTORIAL CON INCIDENCIA EN LA ACTIVIDAD DEL SECTOR. .... 134**

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| V.1º.- Ley Foral 6/2006, de Contratos Públicos de Navarra. ....         | 134 |
| V.1ª.1.- La LFCN su aplicación a las entidades urbanísticas. ....       | 134 |
| V.1ª.2.- Modificaciones y aplicación de la LFCN. ....                   | 143 |
| V.1ª.3.- La Nueva regulación en el Estado y la reforma de la LFCN. .... | 148 |

V.1º.4.- La LFCN y preocupaciones en su aplicación a la contratación de obra pública. ....162

V.2º.- *Ley Foral 17/2001, reguladora del Comercio en Navarra.* .....164

V.3º.- *Ley Foral 5/2007 de Carreteras de Navarra.*.....174

V.4º.- *Ley Foral 4/2005, de Intervención para la protección ambiental.*.....178

V.5º.- *Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.*.....182

V.6º.- *Ley Foral 14/2007, de Patrimonio Cultural de Navarra.*.....184

V.7º.- *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la Vivienda en Navarra y novedades introducidas por la Ley Foral 22/2016 en materia de vivienda.*.....187

**CAPITULO VI.- ACERCAMIENTO A LA RELACIÓN TRANSFRONTERIZA DEL SECTOR: MARCO REGULADOR DE LA COMPETITIVIDAD PARA EMPRESAS EXTRANJERAS EN LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA Y EDIFICACIÓN ENTRE ESPAÑA Y FRANCIA.** .....192

**CAPITULO VII.- MAPA DE FACTORES Y ELEMENTOS, DERIVADOS DE LAS DISTINTAS NORMATIVAS, QUE SE PUEDEN CONSIDERAR LIMITANTES PARA LA NUEVA ACTIVIDAD DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN NAVARRA; O ASPECTOS POSITIVOS PARA EL MISMO Y QUE PUEDAN SUPONER VENTAJAS COMPETITIVAS O FORTALEZAS.** .....203

VIII.1.- *Aspectos limitantes. Debilidades*.....203

VIII.2.- *Fortalezas.*.....209

## BIBLIOGRAFIA

## ANEXO: IDENTIFICACION DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

## **CAPITULO I.- DEFINICIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO URBANO Y MODELO DE EDIFICACIÓN SOSTENIBLE SOCIAL, AMBIENTAL Y ECONÓMICA.**

En el presente capítulo vamos a tratar de poner de manifiesto el modelo legal de desarrollo urbano que como recepción de los principios comunitarios, y en especial, del de desarrollo territorial y urbano sostenible y de la eficiencia energética en las edificaciones, se ha plasmado en la legislación estatal y foral, así como ya se contempla por la jurisprudencia, modelo de desarrollo urbano sostenible, ciudad compacta, y los factores que debe incluir cualquier desarrollo urbanístico, y cuáles son sus prioridades, para que los agentes intervinientes en la producción y transformación del suelo puedan conocer, y tener claro, los nuevos paradigmas del desarrollo urbano que van a tener que respetar, asumir e interiorizar en las próximas décadas, y que van desde el respeto ambiental, la eficacia y eficiencia energética (cambio climático); la participación ciudadana en la planificación; y, la intervención de regeneración y renovación urbana frente al modelo de ocupación masiva de suelo y construcción de nuevas infraestructuras.

El "Proyecto NOVACONS, Estrategias de innovación para la construcción, "Proyecto Interreg. POCTEFA" pretende contribuir y definir los elementos necesarios para el cambio del modelo productivo de la industria/ sector de la construcción y obra pública en Navarra para hacerlo más competitivo y poder afrontar los retos "post crisis", así como lograr un producto de vivienda asequible para la mayoría de la población, sin renunciar a la calidad, sostenibilidad, eficacia y eficiencia de las nuevas edificaciones. Ello, siempre, en el marco de referencia del "Plan Estratégico del Sector de la Construcción en Navarra: Hacia la industria de la construcción sostenible".

Como parte del conocimiento o radiografía del sector de la construcción en el territorio transfronterizo, resulta de interés analizar con cierta profundidad, la vigente legislación foral y estatal del suelo y urbanismo, en especial el vigente 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, TRLF-17), y la Ley Foral 5/2015; el RDL 7/2015 que apruebe el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana ( TR-15) , así como otras legislaciones administrativas o sectoriales con incidencia clara en el desarrollo y actividad del sector de la promoción –construcción, y obra pública, en la

Comunidad Foral de Navarra, tales como la legislación foral de Contratos Público de Navarra, Ley Foral de Derecho a la Vivienda, Ley Foral de Comercio o Ley Foral de Patrimonio; así como aspectos relativos a la cooperación/ actividad empresarial transfronteriza de las empresas de Navarra y Aquitania.

El objeto de efectuar un análisis más sistemático posibilitara detectar si existen factores limitantes que la legislación administrativa puede imponer al desarrollo, renovación y competitividad del sector de la construcción y obra pública, con la finalidad de proponer a las administraciones públicas estrategias y medidas concretas para la superación de esos factores limitantes derivados de la legislación foral , o bien líneas de intervención para fomentar que el sector pueda utilizar las distintas medidas legislativas para su relanzamiento, modernización y desarrollo de futuro, y sobre todo y especialmente para lograr ser más competitivo y poder poner en el mercado un producto residencial de calidad, asequible y sostenible, dentro de un modelo urbano también sostenible; así como mejorar el marco de colaboración transfronterizo de las empresas del sector.

### ***1.1ª.- Radiografía de un sector, del éxtasis a la resurrección.***

En 10 años, la década 2008-2017, la actividad inmobiliario ha conocido una profunda transformación, pasando del éxtasis de la "década prodigiosa" ( 1998-2007) , a la paralización radical, y ahora parece que a la resurrección de un sector que todos dieron por muerto y , al que quisieron culpar de todo los males derivados de la "gran recesión" . Esta última década, no prodigiosa, sino más bien catastrófica, ha supuesto, como bien se expresó en el documento "Estudio de mercado y estrategia global en el sector de la construcción en Navarra, incluido en el Proyecto "Novacons" (2017), el final , o pinchazo, de lo que hemos dado en llamar " burbuja inmobiliaria" o "década prodigiosa" de la construcción en España, que supuso un crecimiento expansivo, e incontrolado, de la actividad del sector de la construcción, y de los subsectores relacionados con el mismo, que necesitaba de un modelo de desarrollo urbano expansivo con gran consumo del recurso suelo ( agua, energía, etc) y con gran coste en infraestructuras de todo tipo, esencialmente viarias, saneamiento, abastecimiento y energía . Este modelo se basó legalmente en el modelo urbanístico español, que desde la

primera Ley del Suelo de 1956 ha venido primando un modelo de Ensanche, de crecimiento "infinito" del suelo urbanizado, alcanzando este modelo su momento de máximo esplendor con la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998. Este modelo del sistema urbanístico español, no olvidemos, es una anomalía histórica en nuestro contexto europeo en cuanto a la forma de producir la ciudad, no así en lo que a planeamiento o planificación se trata, sino en lo que a la gestión se refiere, en cuanto a los agentes intervinientes, y protagonistas, de la transformación del suelo fundiario privado en una indudable parte del dominio público pagada/financiada con la patrimonialización por los propietarios de la plusvalía generada por la decisión de la Administración de convertir un suelo rústico, o rural, en suelo urbanizable, en futura parte de la ciudad. Este "invento español" del S.XIX, Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864, solo se entiende desde razones políticas, sociales y económicas (y culturales) de una España en la que la Administración, y especialmente la local, siempre han estado carentes de recursos, y en la que el poder político, salvo contadas excepciones, siempre ha sido muy cercana a los propietarios de tierras e inmuebles, con unas clases rentistas, cuya riqueza se basa en la propiedad de la tierra y el suelo, de indudable poder e influencia a todos los niveles de la Administración.

Algunos datos que se exponen en el citado documento son totalmente reveladores de la situación vivida en esos años y de ellos podemos deducir la magnitud de la crisis que sufrió el sector, y que lo llevo del éxtasis al "coma inducido": *"A partir de 2008 la actividad del sector de la construcción se desploma, reduciéndose mínimos los años siguientes. En 2008 el número de licencias de construcción de nuevas viviendas cayó un 58 % respecto al año anterior, el año 2009 un 52 %, manteniéndose la caída, aunque con menor intensidad, los años siguientes hasta el mínimo del año 2013 en que solo se otorgaron 31.236 viviendas de nueva planta, es decir 24 veces menos que las otorgadas en el cenit de la burbuja, el año 2006, con 737.186 licencias de nueva planta."* (Estudio, 2017, pag.12). *"Como resultado de ello el volumen de negocio del conjunto del sector de la construcción se redujo durante la crisis un 73 %, pasando de los 295.272 millones de euros del año 2007 a los 81.293 millones de euros de 2014,(...)"* *"El colapso y hundimiento del mercado de la vivienda sea visto acompañado durante los años de la crisis de un descenso continuado de los precios de la vivienda, especialmente de la vivienda libre, que sin embargo no ha sido suficiente para reactivar el mercado que ha quedado reducido a mininos,"* (pag.13)

La descripción que de las causas y efectos de la “década prodigiosa” hace ROGER FERNANDEZ (2017, pág. 97 y ss) es más que esclarecedora de la situación a que conllevó el modelo de colonización indiscriminada del territorio suburbano con un modelo de baja densidad tributario del transporte privado, gran consumidor de suelo y de energía, el modelo de ocupación del territorio en que predomina las grandes infraestructuras y la vivienda unifamiliar con un consumo abusivo de suelo, que llevó a que se urbanizase en dos décadas más suelo que “desde la época de los romanos a nuestros días”, sin que ello supusiese una bajada del precio de la vivienda, sino más bien todo lo contrario, un desproporcionado crecimiento de la construcción residencial – un 87 % en 9 años; una caída de la producción de vivienda protegida (de un 21 % en 1991 a un 11% en 2005); un incremento del precio de la vivienda de manera global y agregada del 150 % en el periodo 98-06 (Datos del Ministerio de Vivienda) frente al 27,2 % IPC; y del 530 % en el precio del suelo.

Pero para hacer un primer boceto de la situación, no podemos olvidar que la “década prodigiosa” deja otras consecuencias, no solo económicas, que posiblemente lastren el sector durante décadas. Si bien es cierto que Navarra no ha sufrido especialmente la lacra de la corrupción urbanística, algo de lo que debemos felicitarnos como Comunidad, y como sociedad, y que posiblemente se deba a razones muy variadas pero no ajenas a unas organizaciones políticas regionales más contenidas y responsables, a la profesionalidad de una buena parte del sector, y sin duda de los técnicos, funcionarios y profesionales que trabajan al servicio de las administraciones públicas y de los particulares, que en términos generales han sido prudentes en su quehacer, si bien se han podido adoptar medidas, iniciativas o acuerdos en los años de crecimiento que hoy vemos como carentes de oportunidad o medida, y que a buen seguro hoy quizás no se aprobarían como se aprobaron o planificaron, pero que en su momento se hicieron basados en la legalidad y dentro de la misma.

Nos referimos a lo que ROGER FERNANDEZ (2017, pág. 20) denomina “*indeseables patologías del Sistema, unas veces expresadas mediante la aplicación de prácticas administrativas “impropias” cuando no de explícitos casos de corrupción puestos de manifiesto con mayor intensidad en etapas expansionistas (...), son fenómenos sociales que vienen siendo percibidos, tal como hemos señalado, con resignado fatalismo ...*”; y, que hace que “*Hoy, tanto los políticos responsables del urbanismo como los operadores*

*del sector inmobiliario, tanto empresarios como técnicos, son "presuntos sospechosos" de todo tipo de fechorías".*

Esta "gran recesión" lógicamente supuso el desplome del sector de la construcción, y obra pública en Navarra. La destrucción de empresas, (más de 2.000 en 6 años) tejido empresarial y productivo, la dramática pérdida de miles de empleos (17.500 empleos), especialmente en la Ribera de Navarra, y el empobrecimiento de muchas familias, es la cruda conclusión del final de la "burbuja". Pero esta crisis, que felizmente ya parece haber tocado fondo, y el sector, y la sociedad, española y navarra, parecen iniciar un nuevo ciclo de recuperación económica, lenta y moderadamente, todavía con muchos lastres (bajos salarios, desconfianza, incertidumbre laboral, precariedad,) pero con señales positivas también para el sector de la construcción, quizás no tanto para el de la obra pública todavía, si bien, y sobre ello se trata de reflexionar en este documento que la salida de la crisis de sector inmobiliario no puede basarse ni sustentarse en el mismo modelo anterior al año 2007, que se ha revelado, no solo por la crisis, insatisfactorio e insostenible, social, económica y ambientalmente. El nuevo tiempo de "resurrección" debe basarse en un nuevo modelo de desarrollo urbano, de producción de ciudad, pero también en un nuevo modo de producción de edificaciones, de modelo productivo en el sector, y calidad y condiciones de esas mismas edificaciones en las que primen nuevos valores como la eficiencia y eficacia energética, la calidad, la sostenibilidad, la innovación y la competitividad/productividad como factor diferenciador que convierta el sector de la construcción en una industria de la construcción, homologable al sector industrial convencional, y que destierre prácticas, vicios y modos de hacer propios del S.XIX y no del S.XXI.

Ya el año 2016, pero sobre todo el 2017, parece que se puede afirmar la resurrección, especialmente en las grandes ciudades, del sector inmobiliario. No es este ni el lugar, ni el objeto del trabajo, analizar con rigor las circunstancias de esta resurrección, tanto a nivel nacional como en Navarra, mas correctamente en Pamplona y su comarca, pues al resto del territorio no parece que se puede mantener con tanta rotundidad esta afirmación. Pero hay circunstancias y situaciones que ponen en evidencia la reactivación del sector de la promoción y construcción inmobiliaria, en lugares como Madrid, Barcelona, Bilbao o Donostia, y otras importantes capitales, se empieza a demandar suelo finalista para poder promover viviendas por que no se encuentra y se

puede iniciar una nueva espiral especulativa con el suelo del centro de las ciudades y de reciente urbanización; la sensación de final del ciclo negativo, sobre todo para aquellas familias que han mantenido durante la crisis su puesto de trabajo y un nivel de ingresos estable, hace que se planteen seriamente la compra de inmuebles para mejorar o como inversión-oportunidad; el precio de la vivienda se está recuperando, en algunos sitios de forma rápida, si bien aún no se han alcanzado los precios por m<sup>2</sup> anterior a la crisis (2007). El mercado de alquiler se ha disparado, habiendo producido un importante cambio cultural, la precariedad laboral, la movilidad y el recuerdo vivo de la crisis, hacen que los jóvenes ya no piensen en la compraventa como única, y mejor opción, sino que el alquiler se ve como una alternativa deseable, lo que ha producido que toda vez que el rendimiento financiero del dinero es insignificante, quien tiene ahorros (y sobre todo los fondos de inversión) piensen en la compra-promoción de vivienda con destino a alquiler como una inversión rentable (compra barata, en algunas ocasiones si de grandes operaciones y fondos hablamos, a precios muy baratos); la vuelta del crédito en condiciones ventajosas para el comprador, crédito muy barato (3%) y con menores garantías que durante la crisis, si bien lo que no parece volver con tanta alegría es el crédito al promotor. Nuevos fenómenos como la "gentrificación" o "turistificación", apoyados en un turismo global y que ha cambiado radicalmente el modelo tradicional de "viaje organizado" (agencia-vuelo.-hotel) por la auto organización mediante internet (vuelo barato-apartamento turístico), convierten a los centros urbanos en destino preferente y en lugar de oportunidades muy rentables en la conversión de edificios de viviendas convencionales, en su mayor parte de alquiler de renta antigua, en alojamiento turísticos.

Estas circunstancias, todas ellas asentadas en una mejora del mercado laboral y de las expectativas de consolidación de la recuperación, hacen que se reinicié la actividad de un sector que en determinados lugares comienza a tener dificultades de encontrar mano de obra con cualificación, y que en estos años de crisis ha comenzado a reflexionar y trabajar en su modernización, en cuanto a la forma de construir y al producto a ofrecer, pero que sigue teniendo muchos de los mismos "tics", usos y abusos de la "década prodigiosa", y que pueden lastrar una incipiente recuperación. La apetencia/necesidad de obtener/producir suelo finalista, es decir, de transformar suelo rústico en urbanizado, para producir un producto convencional de nuevas viviendas en los nuevos ensanches de las ciudades, en vez de reconvertir lo ya existente; la

competencia feroz por el suelo, sin tener en cuenta el valor real del mismo y no el potencial hipotético; la búsqueda de la rentabilidad, y del beneficio, no en la innovación, planificación, o competitividad en la producción de la edificación, sino, como siempre se ha hecho, en la plusvalía obtenida al suelo; la comercialización de productos que vuelvan a estar fuera de las necesidades reales de la población, bien por la cantidad ofertada o bien por el precio, son ejemplos de prácticas que pueden volver a aparecer con gran facilidad.

A esto debemos añadir que la "competencia" que las propias entidades financieras, tenedoras de gran cantidad de suelo y viviendas, con otros intereses que van más allá de la actividad inmobiliaria; los fondos de inversión que han puesto el ojo en muchas ciudades españolas y que su negocio es también muy variado y diverso (apartamentos turísticos, hoteles, comercial, residencias, etc) lo que hace que lo que pudiera ser un muy deseable nicho de trabajo para el sector inmobiliario (producir-rehabilitar viviendas en el centro de las ciudades) se vea dificultado por competidores voraces y poderosos; y en muchos casos la propia administración que fomenta y favorece una política de vivienda muy ligada a las políticas sociales, en las que se cubre una demanda de muy bajos recursos con incentivos y subvenciones desde los presupuestos públicos.

Hoy, en 2018, ya es una realidad, poco cuestionada, que se abre un nuevo tiempo, esperemos que no solo una nueva década, para el sector, o para la industria, inmobiliaria (entendido por ella la que produce inmuebles y que se nutre de profesionales de la arquitectura e ingeniería, empresas de construcción e instaladores, materiales para la construcción, empresas de la promoción y gestión, agencias inmobiliarias, y un largo etcétera), en la que muchas cosas han cambiado, o deberían haber cambiado, y en buena medida ello se debe a la nueva regulación normativa tanto para la producción de suelo como para la edificación.

Por último, parece necesario apuntar algunos datos sobre Navarra, no exhaustivos y sin mayor valor que el de ejemplificar, que confirman ese cambio de ciclo y tendencia, y que creemos son el principio de una renovación importante en el Sector:

(i) “La construcción vuelve a crear empleo en Navarra 10 años después” (Diario de Noticias, 4.11.2017).

El año 2017 terminó con 15.587 empleados en el sector, 560 más que en el año de menor empleo de la crisis (2014), pero muy lejos de los 33.937 de 2007. En palabras de la representación patronal del sector, en 2017 se estaban comenzando entornos al 50% o 60 % por ciento de viviendas más que hace un año. El umbral de las 1.800 viviendas construidas cada año parece una cifra realista, cifra muy alejada de las anteriores a la crisis, pero que avanza hacia las 4.000 viviendas nuevas /año, cifra que parece ser la óptima en una Comunidad como Navarra para cubrir la demanda real de vivienda nueva. Este repunte, también en el precio, se centra en la Comarca de Pamplona, y sobre todo en la capital, pues es muy distinta la realidad entre la capital y el resto de Navarra. Lezkairu y Ripagaina son ámbitos planificados y ejecutados en cuanto a su urbanización en los años de expansión, pero, en su gran mayoría, construidos en los años de la crisis, que han mantenido una producción de vivienda constante y moderada, pero que en los tres últimos años ha visto impulsada de forma más que importante, y hoy, Ripagaina está muy colmatado, y Lezkairu avanza a un ritmo que nada recuerda a los pasados años. Es cierto que son dos ámbitos muy integrados en la ciudad-comarca, que no responden a un modelo desconectados de la ciudad, sino que, sobre todo el segundo, es un desarrollo natural de Pamplona, quizás el último gran desarrollo del modelo de Ensanche, y que con ello Pamplona concluye la capacidad de urbanizar suelos vacíos en su término. La visión comarcal o territorial, de estos desarrollos es innegable, así como su acierto en crear una nueva ciudad continua Pamplona-Sarriguren-Mendillorri-Gorraiz-( Egues) –Araguren ( Entremutillas) –Huarte.

(ii) En un amplio reportaje de Diario de Navarra de 27.03.2017, se hace una radiografía del momento de “resurrección” del sector muy interesante:

Los bajos tipos de interés, el ajuste que acumula el precio de los pisos -un 54,3% desde el máximo que se alcanzó en Pamplona en el primer trimestre de 2007, según Tinsa, que analiza la vivienda nueva y la usada-, la mejora del empleo y del consumo y un mayor acceso a la financiación parecen indicar, al menos en apariencia, que nos encontramos ante el mejor momento en muchos años para comprar casa. Así parece haberlo interpretado buena parte del sector

inmobiliario que ha reactivado, aunque todavía de forma tímida, la comercialización de viviendas en Pamplona y comarca con la mirada puesta en el mercado de reposición, el único que parece claro que se ha recuperado, según reconoce el presidente de la Asociación de Promotores y Constructores de Navarra, (ACP) Juan Las Navas. "El 90% de las grúas que se ven en la ciudad están dirigidas a ese mercado", asevera.

Se trata de compradores con edades comprendidas entre los 35 y los 55 años, un nivel adquisitivo medio-alto que ya tienen una vivienda pero la han amortizado y que, por necesidades familiares o de progresión social, necesitan una vivienda más grande y proximidad al centro. De ahí esa mayor exigencia en la búsqueda de pisos que perciben los promotores y que está llevando al sector a poner en el mercado viviendas más grandes -ahora es frecuente que se superen los 100 metros en tres habitaciones-, más equipadas y en muchos casos con terraza, uno de los elementos estrella en la era postcrisis. Demandas que han ido de la mano, completa Las Navas, del "importante esfuerzo" que están haciendo los promotores colocando desde materiales de última generación en las fachadas, hasta cerámicas más grandes y mejores pavimentos. Sin olvidar las mejoras en materia energética que, en algunos casos, les lleva a superar los requisitos marcados en el Código Técnico de la Edificación con construcciones de consumo energético casi nulo como las que se están poniendo en algunas promociones de Soto de Lezkairu o Ripagaina. Dos zonas que junto a Iturruma Nuevo y Ardoi son las que concentran el mayor número de ventas, muchas de ellas sobre plano, tal y como destacan las promotoras consultadas.

Íñigo Eugui, de Erro y Eugui, confirma esa mayor exigencia de los compradores que no se conforman con un producto cualquiera. Una circunstancia, que en su caso les obligó a modificar un proyecto de comercialización que iniciaron en 2011 en Entremutilvas para incluir terrazas. Asegura Eugui que la crisis ha cambiado el panorama del sector y que en estos momentos la producción apenas alcanza el 50% de lo que ha sido la tónica habitual de los últimos treinta años. También alude a un tímido repunte en el segmento de vivienda protegida sobre el que también hace hincapié María Fácil, responsable del área Comercial y Marketing de Abaigar que alude a las cinco promociones de vivienda que han salido en el último censo del Gobierno de

Navarra relativo al mes de marzo con un total de 210 viviendas. "Acostumbrados a una o a la suma de dos promociones, es una oferta bastante amplia", reconoce.

### **Cambio de patrón**

La evolución que en los últimos seis años ha experimentado la comercialización de pisos sirve de patrón para entender los cambios a los que debe hacer frente el sector. Así, el dato de viviendas iniciadas a lo largo de ese periodo -las que tienen el visto bueno de habitabilidad del Gobierno de Navarra y la cédula de calificación profesional pero que no necesariamente arrancarán la construcción durante el año en cuestión- no solo se ha reducido un 60% pasando de las 4.825 viviendas iniciadas en 2011 a las 1.877 de 2016. También y sobre todo ha variado la tipología de las viviendas que las promotoras ponen en el mercado. Si en 2011 más del 68% de las viviendas iniciadas tenían algún tipo de protección, solo dos años después, en 2013, el peor año para el sector con apenas 622 viviendas iniciadas, esa proporción se había invertido: el 77,3% de los pisos que se comercializaron ese año fueron libres. Un reparto que no solo se ha mantenido sino que ha aumentado a favor de la vivienda libre que el año pasado llegó a representar el 88,6% del total de las iniciadas. En enero y febrero de este año la situación tampoco parece aventurar un pronto cambio de tendencia. De las 535 comercializadas, el 61% son libres.

"El gran reto para el sector está en el segmento de vivienda protegida donde hoy por hoy no hay demanda", aseguran desde ACP. Los bajos salarios y la incertidumbre laboral que sufren los más jóvenes provocan que la demanda de primera vivienda de la parte de la población que hace no muchos años optaba a una vivienda protegida sea hoy prácticamente testimonial. "La incertidumbre que se vivió hace unos años en el mercado de reposición se ha trasladado ahora a la gente que quiere comprar su primera vivienda", explica el presidente de ACP. Un escenario que ha llevado a la asociación a trabajar de la mano de la Fundación Laboral de la Construcción en el proyecto europeo Novacons con el que esperan obtener un diagnóstico ajustado sobre la demanda de vivienda, tanto de compra como de alquiler, para conocer hacia donde tiene que ir el sector para conseguir atraer a esa demanda. Confían en que los resultados de este estudio lleguen antes del verano.

Lo que parece claro es que en un entorno donde el desempleo se mantiene en niveles inasumibles, con salarios que pierden capacidad de pago y

con restricción en el crédito, el acceso a la vivienda en propiedad es una quimera para una buena parte de la población carente de ahorro y que mira al alquiler como única solución. “Tenemos que aprender a hacer casas al precio que la gente pueda comprar”, asegura Las Navas.

No está claro si la vivienda protegida tal y como está diseñada cubre las necesidades de ese segmento que, reconocen los constructores, en algunas ocasiones se terminan decantando por comprar un piso de segunda mano. Y lo cierto es que el análisis de los últimos datos de compraventa de vivienda así lo reflejan. Durante los tres primeros trimestres de 2016, más del 77% de las operaciones realizadas en Navarra correspondían al segmento de segunda mano.

Desde ACP, con 19 empresas asociadas frente a las 80 que llegó a albergar durante los años del boom, tratan de fomentar la innovación de un sector que “tiene que industrializarse como paso indispensable para garantizar su supervivencia y atender la demanda futura”. Aseguran que en Navarra existe demanda suficiente para un ritmo de construcción anual del entorno de las 3.000 viviendas, lejos de las 10.500 iniciadas en 2006. De las diferentes administraciones, demandan la culminación de los planeamientos iniciados, como el de Salesianos, y les recuerdan que ellos, entre otras vicisitudes, deben hacer frente a la competencia impuesta por sector financiero que para sacar partido a los suelos que pueblan sus balances están promoviendo viviendas en zonas como Lezkairu con criterios, critican, que no son profesionales sino financieros.

(iii) El centro de la ciudad (Pamplona) se convierte en atractivo para la vivienda residencial. Así, sin animar polémica alguna, en septiembre de 2017 se resolvió la subasta de lotes en el colegio de Salesianos. “(Diario de Navarra, 16.09.2017).

Quince minutos en los que se ponían sobre la mesa 21 millones para adquirir cuatro lotes en los que se proyectan 173 viviendas de las 400 que recoge el plan para el solar.”

(iv) “Iturrama Nuevo”, un vacío destinado a aparcamiento en el Barrio de Iturrama durante años, y que en 2013, en que por fin se concluyó el largo proceso de desarrollo urbanístico, comenzó su actual transformación, concluirá en noviembre de 2017, con una importante oferta residencial de alta calidad de 220 viviendas libres y de VPO. (Diario de Noticias, 15 de octubre de 2016)

"Exceptuando el solar colindante con Pío XII (en manos de propietarios particulares y sin visos de moverse) el nuevo barrio de Iturrama Nuevo (220 viviendas) se va desplegando en diferentes escalas sin perder un minuto. 40 familias ya tienen llave (16 de Arteclio y 24 de ACR), todo lo que se construye se vende y los precios se han calentado desde que se inició la primera fase junto al Bingo Ciudad de Pamplona. En pocas semanas se entregarán las 16 viviendas de Abaigar frente a la plaza Leonor de Trastámara y las 29 de Plazaola (las únicas protegidas). Hay demanda de vivienda y prueba de ello es que a ACR en Urdax sólo le quedan cinco por vender en su última promoción para 30 viviendas: a 393.000 euros más IVA (116 m<sup>2</sup> con garaje y trastero) en una primera planta y a 464.000 euros en la tercera. Mientras remata el bloque Avenida (nueve alturas incluyendo ático) que hace esquina entre de la calle Iturrama Nuevo y Sancho el Fuerte (26 pisos que se entregarán en un mes), ACR ya ha levantado la estructura de 31 viviendas en el frente de Monasterio de Urdax (ocho alturas), ha pedido licencia para otras 30 y Proginisa cimienta a su lado con la constructora Garnica y Cortes la excavación de un edificio de 32."

Las novedades no son solo cuantitativas, sino también cualitativas. Así por ejemplo varias noticias ejemplifican esa nueva tendencia en la ciudad, de pensar no solo en la rehabilitación sino en que cabe la renovación/transformación de lo edificado para construir nuevas viviendas.

(v) - "La conocida popularmente como la Casa de los Capellanes, en la plaza de Recoletas, en desuso desde hace casi una década, se convertirá probablemente en un edificio de viviendas. (Diario de Navarra, 8.11.2017)

Esa es al menos la propuesta que ha hecho su actual propietario al Ayuntamiento de la capital en un documento en el que solicita modificar el uso que para el inmueble contempla el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Casco Antiguo, el de dotacional, para cambiarlo por el de residencial colectivo y habilitar en él una decena de viviendas.

El proyecto de la plaza Recoletas arrastra sin embargo algunas complejidades urbanísticas derivadas de la desaparición de una dotación privada (en referencia al uso asistencial que tuvo el edificio) y de la obligación de

compensarlo con otra dotación, bien en el mismo inmueble, en otro lugar o, incluso traduciendo su coste a euros.

Lejos de pretender obviar la cesión de dotación los arquitectos ponen sobre la mesa los condicionantes de la operación (costes de la rehabilitación, dificultades del mercado) para reclamar que no se "lastre con cargas urbanísticas excesivas" la actuación. Cifran en 315.192 euros la cantidad que entregarían al consistorio al valorar en euros la dotación, y en 56.846 euros la plusvalía derivada de la modificación del uso. Además proponen, y así lo aceptan los técnicos municipales, eliminar la exigencia de construir viviendas protegidas en el inmueble."

(vi) "Ahora ese estudio, bautizado con un elocuente nombre: La casa por el tejado, sale de sus fronteras y acometerá en la capital navarra la que va a ser su mayor operación de crecimiento. El edificio elegido, -en realidad son dos portales- se localiza en el chaflán que conforman la avenida Carlos III y la calle Tafalla y que corresponde a los portales 49 de la primera vía y 18 de la segunda. (Diario de Navarra, 24.12.2017)

El inmueble, terminado de construir en el año 1938, hace ahora 80 años, consta todavía de planta baja y cuatro alturas pero cuando llegue el próximo verano habrá crecido hasta las siete plantas.

Una renovación total

"Los áticos son de lo más cotizado y si queremos hacer áticos en el centro de la ciudad, tenemos que hacerlos atractivos para la venta y que el edificio sobre el que se van a construir esté en consonancia. Por eso nuestras rehabilitaciones parten desde la accesibilidad", explica.

Su forma de actuar implica la rehabilitación casi íntegra del edificio elegido, al que se le dota, por ejemplo, de ascensor y nuevas instalaciones. "Y renovamos la fachada, que aquí en Pamplona necesita de un buen abrigo, y con mejoras energéticas".

A los dueños del edificio, propietarios también del derecho a construir por encima de sus viviendas, se les hace una oferta por esa edificabilidad no aprovechada en su día. "De esta forma se les paga un dinero y, además, se les ofrece una fachada nueva ventilada, cambiar las instalaciones y dotar a su casa de ascensor. Podrían incluso seguir viviendo en sus domicilios mientras se ejecuta

el proyecto, pero en este caso les hemos propuesto que salgan apenas durante tres semanas para poder hacerlo más rápido".

Las nuevas plantas se van a fabricar en unas naves industriales que La casa por el tejado tiene en Barcelona. Linzocin prefiere no utilizar la palabra prefabricada, le gusta más decir que se trata de un proceso industrializado. "Principalmente porque todo se hace a medida para que encaje perfectamente con la estructura ya existente".

A cada uno de los portales, tanto al de Carlos III como al de la calle Tafalla, se le añadirán dos nuevas viviendas, sendos pisos de entre 110 y 115 metros cuadrados en la planta 5ª y dos duplex con ático de 170 metros cuadrados con sus respectivas terrazas de unos 30 metros cuadrados aproximadamente.

Su construcción estará conformada por un total de 26 módulos que se irán colocando sobre el actual edificio con la ayuda de varias grúas y en apenas unos días.

(vii) "Un proyecto propone 10 viviendas, un 'hostel' y locales comerciales en los antiguos almacenes de Unzu. ( Diario de Noticias, 13.09.2017)

La rehabilitación integral afectará a sus 6.681 metros cuadrados, distribuidos en dos sótanos, planta baja, cinco alturas y bajo cubierta, y que se ubican en los portales 3, 5 y 7 de la calle Mercaderes, y plaza de Los Burgos 1 y sn.

'Vive Unzu' integrará entre sus principales usos "10 viviendas singulares, un hostel líder en este nuevo concepto de residencia hotelera y locales comerciales".

Las viviendas tendrán entre 68 m2 y 205 m2, y se ubicarán entre las plantas 2ª y 5ª. Habrá tres viviendas por planta, todas ellas con fachada y portal a la calle Mercaderes.

El 'hostel', con 277 plazas, se situará en la parte que da a la plaza de Los Burgos, donde estará su entrada. De diseño 'neoyorkino', este negocio hotelero "formará parte de una de las principales cadenas hoteleras especializadas en este modelo de negocio".

(viii) "Propuesta de regulación de los apartamentos turísticos en Pamplona. (Navarra.com, 14.01.2018)

“El Ayuntamiento de Pamplona ha presentado una propuesta para regular la figura del apartamento turístico y la ordenación de los espacios dedicados a este uso turístico en el centro de la capital navarra.

El área de Ciudad Habitable ha dado a conocer este miércoles ante el Consejo de la Gerencia de Urbanismo su propuesta, que se sustenta en tres pilares. El primer de ellos incluye estos apartamentos turísticos en el Plan General dentro del epígrafe de “uso residencial eventual”, junto a hostales, hoteles o pensiones.

Por otra parte, se busca la homologación de los criterios de concesión de la licencia para toda la ciudad y que pasan por permitir que se instalaran solo en primeras plantas. El tercer pilar de la propuesta se basa en la ordenación en el PEPRI del Casco Viejo, a través de un sistema de distancias entre los edificios destinados íntegramente a alojamiento turístico.

La propuesta viene inspirada en la premisa principal del Plan Estratégico de Turismo de Pamplona 2017-2019, que a la hora de diseñar las políticas públicas en materia turística defiende la necesidad de “garantizar la sostenibilidad tanto desde un punto de vista ambiental, como económico y social para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de la comunidad anfitriona o vecindario”.

Asimismo, esta iniciativa se sostiene en los datos de proliferación de este tipo de alojamientos que indican que solo en cuatro meses, los que van de julio a noviembre de 2017, el número de apartamentos turísticos reglados en Pamplona se ha incrementado en un 50%, pasando de 99 a 149. La mayoría de ellos localizados en el Casco Viejo.

Los datos de diferentes análisis y estudios señalan la creciente tendencia a la implantación de alojamientos turísticos en Pamplona y, en concreto en el Casco Antiguo, sobre todo de los llamados apartamentos turísticos. Un hecho que puede implicar la ruptura del “razonable equilibrio” que debe tener el barrio.

En noviembre del pasado año y según el estudio realizado para el Ayuntamiento por la consultora Meridiano Zero, Pamplona contabilizaba 149 apartamentos turísticos reglados, con 939 plazas ofertadas. Tan solo cuatro meses antes, en julio, y según un estudio de la misma consultora encargado por el Gobierno de Navarra, se contabilizaban 99 con 636 plazas, el 44% de ellos en la zona histórica. Es decir, en cuatro meses se regularon 50 de estos establecimientos

(una subida del 50%) con capacidad para 303 personas y la mayoría de ellos localizados en el Casco Viejo.

Además el estudio encargado por el Ayuntamiento identifica otros 227 apartamentos turísticos ilegales que actúan en Pamplona con 790 plazas en total. El 34% de ellos, que representan el 41,6% de las plazas no regladas, se ubican también en el Casco Antiguo de la ciudad.")

Pero también hemos de destacar otras novedades muy importantes que en los últimos meses hemos se han ido conociendo en cuanto a las políticas públicas respecto de la vivienda, y que son solo un ejemplo de este cambio cualitativo:

(ix) Apuesta por la regeneración (Navarra capital, 30.11.2017)

"El mantenimiento y la regeneración urbana son una prioridad en Navarra, donde la rehabilitación de edificios se ha establecido como una apuesta de reactivación económica y de fomento del bienestar del ciudadano a la que mira el resto de Europa. (...) En concreto, una quinta parte de las viviendas de Navarra tienen más de 50 años y 32.350 no tienen ascensor. Así lo ha manifestado el responsable de ORVE Ribera, Miguel Carasusán.

(x) Proyecto Efidistrict. ( Navarra. es, 23 de junio 2017)

"La Presidenta de Navarra, Uxue Barkos, acompañada del vicepresidente de Derechos Sociales y titular de Vivienda, Miguel Laparra, ha asistido esta mañana al inicio de las obras de ejecución del proyecto Efidistrict, pilotado por la sociedad pública Nasuvinsa, el plan de rehabilitación de vivienda, eficiencia energética y regeneración del tejido urbano más importante que se acomete en la Comunidad Foral y que, a partir de las obras en 24 edificios de vivienda social de Orvina, comenzará a transformar el barrio de la Chantrea.

Una vez concluidos los proyectos técnicos, el proyecto Efidistrict abordará a partir de este verano las obras de rehabilitación de fachada y envolventes térmicas en 24 edificios y 590 viviendas de las agrupaciones de Orvina, la renovación de las redes de calefacción de las tres cooperativas que suministran calor a 2.844 viviendas del conjunto de la Chantrea y la incorporación de energías renovables locales en la producción térmica, además de otras actuaciones de regeneración del tejido urbano y revitalización del barrio.

La inversión total que movilizarán las propias comunidades de vecinos en la rehabilitación de sus edificios superará los 13 millones de euros, financiados en cuotas que no superan los 70 euros mensuales por vivienda a través de un acuerdo que Nasuvinsa logró con Caja Rural, a los que se sumarán 3,5 millones en subvenciones del Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra y otro medio millón que aporta el programa Intelligent Energy de la UE.

De hecho, el inicio del proyecto Efidistrict ha desencadenado un proceso de participación ciudadana en la Chantrea. Las profesionales de rehabilitación de Nasuvinsa, que han mantenido abierta en el barrio una oficina de asesoramiento, han celebrado más de 250 reuniones con los vecinos afectados, a quienes han acompañado tanto en la elaboración de los proyectos arquitectónicos y energéticos como en el trámite de las subvenciones del Gobierno de Navarra o la negociación de la financiación de las obras a las comunidades de propietarios por medio de un acuerdo con Caja Rural de Navarra

(xi) "El Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Tudela han acordado un protocolo de colaboración para impulsar varias actuaciones en materia de vivienda y regeneración urbana en la capital ribera. (Navarra.es, 17.11.2017)

El Protocolo que comprometerá al Gobierno y al Ayuntamiento se irá actualizando anualmente con un programa de las acciones concretas en cada ejercicio y para 2018 contempla ya seis actuaciones urbanísticas de envergadura en Tudela. Entre ellas, destacan la regeneración urbana de la zona del Horno de Coscolín, el proyecto Tudela Renove para reactivar la rehabilitación energética del barrio de Lourdes, la recuperación de un edificio en la calle La vida del casco histórico o la promoción de 15 VPO de alquiler en el polígono de la Azucarera, entre otras.

Este acuerdo implica una inyección directa inicial de al menos 8 millones de euros que invertirá la sociedad pública Nasuvinsa, entre los 3 millones consignados para el Horno de Coscolín, otros tantos calculados para la construcción de las viviendas de la Azucarera y el resto repartido entre el proyecto Tudela Renove y otras actuaciones, aparte de las aportaciones que realice el propio Ayuntamiento de Tudela y la posible ampliación de inversiones en estos u otros proyectos.

Dentro del Protocolo presentado por Miguel Laparra y Eneko Larrarte, destaca la regeneración de la zona conocida como Horno de Coscolín en el casco antiguo de Tudela. Dotada con una inversión de 3 millones de euros, la actuación acordada por el Gobierno -a través de la sociedad pública Nasuvinsa- y el Ayuntamiento se propone reordenar este entorno urbano, liberar espacios de uso público y convivencia, así como promover 17 viviendas en los edificios nuevos que sustituirán a las actuales estructuras degradadas, medidas todas ellas que pretenden recuperar y dinamizar la zona".

(xii) "Navarra apuesta por la edificación sostenible. (Navarra capital, 16 de octubre de 2017)

Todos los edificios públicos que se construyan a partir de diciembre de 2018 deberán tener un consumo de energía casi nulo, una exigencia que también se aplicará a las viviendas cuyas obras comiencen después del 31 de diciembre de 2020. Es una de las medidas previstas en la Directiva Europea 2010/31, que adapta a la edificación la Estrategia Europa 2020 con la que la UE pretende luchar contra el cambio climático.

Un edificio EECN (siglas de Edificios de Consumo Energético Casi Nulo) precisa entre un 60 y un 80% menos de energía, y la que requiere debe ser renovable y producida por elementos situados en el propio inmueble o en la urbanización de la que forme parte. La rehabilitación realizada con los mismos criterios ahorra, el menos un 40 o 50% de consumo de energía.

En Pamplona sólo hay dos ejemplos de viviendas comunitarias terminadas con criterios EECN: el Edificio Zero 2020, que se levanta en Erripagaña (diseño de Tabuenca y Saralegui), y el edificio Thermos, de Promociones Las Provincias, situado en Lezkairu y proyectado por el estudio VArquitectos.

También hay promotoras y constructoras que ya están centradas en esta forma de construir, como Domeño, que ha ejecutado la obra del Edificio Zero 2020.

El Gobierno de Navarra también apuesta por la arquitectura sostenible. El Plan de Vivienda de Alquiler de Navarra, cuyos primeros proyectos ya han sido puestos en marcha por la sociedad pública de suelo y vivienda Nasuvinsa, contempla la construcción de 524 VPO en régimen de alquiler durante los próximos tres años para facilitar el acceso a la vivienda protegida de alquiler a

jóvenes o familias con recursos escasos y todos los edificios se adecuarán al estándar Passivhaus, adelantándose a la normativa europea al aplicar desde este año el estándar en todos los edificios de su Plan de Alquiler y a exigirlo como requisito en los primeros concursos que comenzó a licitar antes del verano.

No obstante, el arquitecto pamplonés advierte del peligro de caer en una corriente "eco consumista" que relegue de nuevo valores esenciales de una arquitectura que, a su juicio, "debe llevar implícita la respuesta responsable, sincera y bella, así que no se trata de ser los pioneros en eficiencia, sino de conjugar este avance tecnológico con un espíritu arquitectónico de calidad".

El cualquier caso, Javier Martínez resalta la capacidad de la Directiva Europea 2010/31 para fomentar el desarrollo tecnológico en torno al paradigma constructivo: "En Navarra contamos con amplia capacitación técnica en materia de edificación, lo que nos anima a pensar en una perspectiva prometedora".

En este sentido Patxi Chocarro, presidente del Colegio de Arquitectos de Navarra, señala que "los arquitectos nos enfrentamos al reto de profundizar en el conocimiento de la técnica, de la tecnología y de los materiales y procesos que intervienen en el proceso constructivo", con el fin de proyectar viviendas y edificios que emitan la menor cantidad posible de gases contaminantes.

## **1.2ª.-Un nuevo paradigma para un nuevo tiempo. La ciudad y el territorio sostenible.**

Debemos enmarcar la legislación que vamos a analizar en cuanto a la producción de suelo urbanizado en un nuevo paradigma que ha venido a sustituir al modelo de urbanismo desarrollista (1956-2007) y que en nuestra legislación tiene su primera manifestación clara y rotunda con la Ley 8/2007, Ley de Suelo,

*"En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de*

*ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha-tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso." (Exposición de Motivos Ley 8/2007)*

Encontramos, por primera vez en una ley estatal, un cambio radical del paradigma del urbanismo español que arranco con las leyes de Ensanche de 1864 (s. XIX) y ha durado más de 150 años (2007, s. XXI) , que va asumir el principio de desarrollo urbano sostenible ( Art. 2.1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes) como principio rector de todas las políticas públicas relativas al suelo, y por tanto al urbanismo y la producción de viviendas, que irán mucho más allá, de concretas medidas relacionadas con la evaluación ambiental o evaluación estratégica de los planes, como parece desprenderse de trabajos de algún autor. (BAÑO LEÓN, 2009) y que reorienta sus disposiciones básicas "hacia un nuevo sistema urbanístico más acorde a los países occidentales más avanzados" (ROGER FERNANDEZ, 2017, pág. 21)

La sucesivas leyes estatales que desde 2007 a 2015 han regulado el suelo en España, como desarrollo legal del nuevo paradigma , y que han supuesto una continuidad del sistema, a pesar del cambio de gobierno e ideología de los mismos ( algo que hasta la fecha había sido poco habitual en España, y no así en Navarra que se había alcanzado un amplio consenso en las Leyes Forales 10/1994, 35/2002, 6/2009 y 5/2015) , y que se han complementado con otras normas sectoriales o transversales ( Ley de

Economía Sostenible, 2011), así como su asunción de forma plena y sin estridencias por las distintas Comunidades Autónomas, si bien con sus propias singularidades y particularidades, han supuesto una consolidación de una nueva forma y manera de entender la actividad urbanística y la atención a las prioridades que el urbanismo y la acción pública en el territorio tienen, y que suponen un cambio fundamental a la forma de entender e interpretar los preceptos constitucionales, art. 45, 46 y 47, los derechos en ellos recogidos.

Recordemos por tanto que el vigente Texto Refundido 7/2015, de la ley del suelo y rehabilitación urbana (TR-15), ha sido precedido, en estos años de construcción legislativa del nuevo sistema, de la ley del Suelo 8/2007, posteriormente completada por el Texto Refundido 2/2008, la regulación relativa a Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbana, que aparece en un primer momento en el ley de Economía Sostenible 2/2011, y posteriormente sustituida por la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbana, que vino a retocar la norma anterior, y finalmente, las dos legislaciones (suelo y renovación urbana) se unifican y refunden en el vigente Texto Refundido 7/2015.

En Navarra, vigente la ley Foral 35/2002 durante buena parte de la “década prodigiosa” y durante los años más duros de la crisis, en 2009 se promulgo una legislación de medidas urgentes que tenía como finalidad *“dar una respuesta inmediata a la situación de crisis económica en que nos encontramos.”*. La Ley Foral 6/2009, nació para afrontar la crisis económica, dar respuesta a las necesidades de ciudadanos –mejor acceso a la vivienda protegida y libre a precio limitado- y empresas del sector inmobiliario necesitadas de reconvertir sus productos en tiempos de crisis y de no resultar penalizadas por la aplicación del Código Técnico de la Edificación; y, a la vez mitigar *“los efectos negativos sobre el empleo del sector de la construcción generados por la crisis económica”*.

En el trasfondo subyacía, en palabras de RAMÍREZ SÁNCHEZ (2010, pág.13) *“también otras realidades tales como la inviabilidad de muchas posibles promociones que en la época de mayor bonanza económica habían asumido unos irreales y elevadísimos costes de urbanización que cargaban determinadas tipologías edificatorias, en general la vivienda unifamiliar, para que las parcelas de vivienda protegida, o las dotacionales, que se adjudicaban,*

*generalmente a los Ayuntamientos por el juego de coeficientes de homogeneización, pudieran cumplir los requisitos de repercusión mínima de suelo y urbanización, así como los costes de infraestructuras exteriores que habían de soportar."*

"Se trata, por tanto, de adoptar medidas positivas contra la crisis económica favoreciendo la mejor utilización del suelo, de una forma más racional y sostenible pero también de forma económicamente más rentable para poder favorecer la construcción de más vivienda con una menor repercusión del suelo con lo que por un lado se beneficia a los ciudadanos que podrán ver facilitado el acceso a la vivienda, por reducirse la repercusión de los gastos de urbanización y suelo en el precio final de la vivienda; y, por otro lado se beneficia a los promotores otorgando una salida a solares que por diversas razones no se han edificado y en los que se podrán hacer tipologías edificatorias que posibilitan un mejor aprovechamiento del suelo y por tanto una menor repercusión de éste en el precio final de la vivienda con lo que se pretende también paliar los efectos negativos sobre el empleo del sector de la construcción generados por la crisis económica al posibilitar poner en el mercado nuevos productos inmobiliarios más acordes con las necesidades sociales y económicas."

Pero este primer texto normativo foral no pretendía cambiar el modelo, como si lo hizo la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, texto del que haremos posteriormente una amplia exegesis, y que finalmente ha concluido en el Texto refundido de la ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo , Decreto Foral Legislativo 1/2017 (TRLF-17), legislación plenamente alineada con los nuevos principios del urbanismo sostenible .

LÓPEZ RAMÓN (2009, pág. 36 y ss) de forma muy sintética y clara al analizar la evolución del urbanismo español sitúa en el Derecho débil, *soft law*, de la Unión Europea, en el urbanismo supranacional, la progresiva aparición de la idea del desarrollo sostenible hasta su incorporación a nuestro derecho positivo en 2007, lo que va a conllevar importantes y relevantes novedades en la metodología de la planificación urbanística *"cada vez más estratégica y participativa, y a los objetivos de la ordenación, cada vez más conservacionistas, plurinacionales y multiculturales."* , si bien, a su juicio, *"la lectura atenta de los preceptos que la Ley del Suelo ( ...) dedica al urbanismo sostenible conducen a una cierta desilusión, al dominar en ellos una indudable carga ideológica, pero demasiado genérica, que quizás no sea suficiente para rectificar la tradición."*

Para ROGER FÉRNANDEZ (2017, pág. 182 ) el nuevo Sistema Urbanístico Español (SUE) *"exige un intencionado cambio de paradigma en la cultura urbana para adecuarla a los nuevos objetivos así como una lúcida reconversión del sector empresarial y profesional a la nueva función rehabilitadora y regeneradora de la ciudad consolidada , actividad no desarrollada hasta la fecha en los niveles deseables y necesarios ..."* Ese cambio de paradigma debe significar *" que , a corto o medio plazo, el sector inmobiliario acuda a la ciudad consolidada, acometiendo procesos de rehabilitación y regeneración urbanas, "reciclando" los activos urbanizados existentes desde explícitos criterios de sostenibilidad y aplicando el principio de "crecer para mejorar".*

Antes de analizar el origen del principio de desarrollo urbano sostenible en el Derecho débil europeo, vamos a traer hasta aquí un texto de RAMÍREZ SÁNCHEZ (2010, pág. 15 y ss) que a nuestro juicio sintetiza muy bien la cuestión que queremos desarrollar y adelanta la conclusión de este capítulo. No existe dualidad de modelos, el sector no puede elegir entre un urbanismo expansivo y uno sostenible, sino que el marco legal de referencia ha optado, radical y decididamente, veremos si también la práctica y costumbre, por el único modelo posible, el desarrollo urbano sostenible:

*"A juicio de MENENDEZ REXACH el desarrollo sostenible, constituye un principio jurídico que impregna la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo. El concepto de desarrollo sostenible ha dejado de ser un concepto abstracto, una idea o una utopía para ser una parte importante de nuestro Derecho Público, un concepto esencial de la utilización del recurso suelo. Pero estas claras formulaciones del principio de un modelo urbano sostenible no han impedido la generalización en nuestro país, quizás en Navarra en menor medida que en otras Comunidades Autónomas, de desarrollos urbanos –y sobre todo de proyectos- discontinuos y difusos, de baja densidad residencial, con un gasto excesivo de suelo y territorio y con un coste inasumible de infraestructuras y servicios para el futuro, en vez de urbanismo se ha hecho urbanización, modelo que ha merecido la reprobación y condena de las instituciones europeas (Resolución del Parlamento Europeo A6-0082/2009), si bien era respaldado social y políticamente, por no decir económicamente. Se ha planificado un urbanismo desarrollista, de una sociedad que vive en la opulencia y en el despilfarro, con precios de suelo y de vivienda muy alejados de la realidad de las cosas pero que eran asumidos por el sistema como si fuera la normalidad de una Arcadia feliz. Esta situación de abundancia y derroche ha explotado como una pompa de jabón, una burbuja, poniendo de relieve un modelo de crecimiento y desarrollo urbano en*

*muchos casos insostenible y alejado de nuestro modelo cultural, fomentado y auspiciado por una clase política que veía en él réditos electorales y económicos a corto plazo, unos promotores que daban respuesta a una demanda mayoritaria y aspiraban a beneficios antes impensables y a unos propietarios de suelo que se convertían en millonarios de la noche a la mañana, pues veían como suelos rústicos sin ninguna expectativa urbanísticas por estar alejados de las ciudades se convertían en complejos residenciales generalmente con campos de golf.*

*Este modelo generalizado en todas nuestras grandes ciudades y sobre todo en el litoral mediterráneo, era el desarrollo suburbano, la ciudad dividida en centro y periferias de urbanización discontinua o el "sprawl city" norteamericano: desarrollo de "nuevos asentamientos" apoyados en nuevas infraestructuras y en una liberalización del suelo que convierte todo el suelo no protegido en urbanizable, ciudades extendidas de baja densidad de forma intensiva y extensiva, en que imperan estándares urbanísticos que obligan a bajas densidades edificatorias, un modelo de movilidad insostenible basado en la utilización irracional del automóvil privado, preeminencia de las políticas de vivienda, y en muchos casos de los intereses especulativos asociados a la vivienda frente a la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico; y, por último, a la asociación de bienestar y crecimiento económico con el sector inmobiliario.*

*Para BORJA este modelo de urbanización de baja densidad que da prioridad al automóvil y a las tipologías de vivienda como condominios, acentúa la segmentación urbana, la congestión del tráfico, requiere grandes inversiones públicas en infraestructuras y conduce a la pérdida del espacio público de uso colectivo. Se trata de crecimientos urbanos con un elevado consumo de territorio, no solo por las características morfológicas de las viviendas sino también por el uso de suelo subsidiario: infraestructuras viarias, grandes superficies comerciales, centros de ocio, etc.*

*Para VERDU esta forma de entender la ciudad se inspira por grandes intereses económicos, intereses inmobiliarios, de la economía del acero y del petróleo, y sobre todo en el paradigma cultural norteamericano, asociar la vida al automóvil. Pero a esta realidad debemos añadir una tendencia a la ciudad "temática", a la ciudad espectáculo o la privatización del hábitat mediante urbanizaciones de interés común (CID), modelo de absoluta eliminación de lo público mediante la privatización absoluta del espacio, espacio dirigido a una determinada clase social, pero que llega a dirigirse a segmentos totalmente determinados de la sociedad, mayores, parejas sin niños, etc. Esta ciudad "ideal", cuyo primer ejemplo fue Celebración, una urbanización de Disney, tiene como primera clave la seguridad y en ellas viven ya más de 30 millones de norteamericanos.*

*Las ciudades del futuro, y del presente, deben superar la tendencia creciente hacia la insostenibilidad, y basarse en la compacidad, la complejidad funcional y la mezcla de usos y*

funciones; y, la integración y cohesión social de sus habitantes, sin renunciar a la función innovadora, educadora, identitaria e igualitaria que deben cumplir, y a la calidad ambiental y socio-cultural de las mismas, ciudades bien dotadas de espacios libres y verdes, de equipamientos y dotaciones públicas, de calidad arquitectónica, de eficacia y eficiencia energética y de señas de identidad.

Para S. RUEDA el modelo que mejor se acomoda a los propósitos de sostenibilidad, con los ajustes necesarios, es sin duda el modelo de ciudad mediterránea compacta y densa con continuidad formal, multifuncional, heterogénea y diversa en toda su extensión. Es un modelo que permite concebir un aumento de la complejidad de sus partes internas que es la base para obtener una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva, al mismo tiempo que se ahorra suelo, energía y recursos materiales, y se preservan los sistemas agrícolas y naturales. Las razones fundamentales de la bondad de este modelo serían:

- a) Estabilidad y aumento de la complejidad en todo el territorio urbano. El mayor número de portadores de información diferentes reducen los problemas de inestabilidad social, se produce una organización menos débil y descompensada, la mezcla de gentes diversas en un mismo espacio enriquece al conjunto, así como la mayor diversidad de usos, creando canales de flujo energético, creatividad, innovación e intercambios económicos.
- b) Proximidad y ahorro de recursos. La movilidad horizontal provoca un mayor consumo energético, suelo, etc. En la ciudad compacta se aumenta el número potencial de contactos con un mínimo ahorro energético, incrementando la ciclabilidad, la movilidad peatonal, y el transporte colectivo. Se reducen la red de servicios técnicos para suministrar a los asentamientos, se mejora la calidad urbana. En la ciudad compacta es más fácil ordenar el desorden.
- c) La ciudad compacta aprovecha mejor los recursos para mantener y hacer más compleja la ciudad. Con la misma energía que se puede consumir en un área determinada de la ciudad difusa, la organización que mantiene es significativamente mayor, es por tanto, más eficaz energéticamente. La inestabilidad que genera la ciudad dispersa se contrarresta con un mayor gasto de energía. Todo ello, evidentemente, no significa que se propongan ciudades tan densas y condensadas como las de la primera época de la industrialización o nuestros años cincuenta y sesenta, se trata de compaginar las mejores fórmulas que redujeran los conflictos nuevos sin olvidar las correspondientes para reducir los conflictos antiguos, al modo de aumentar la diversidad en espacios urbanos relativamente reducidos, barrios, y en una

tendencia a reducir el cociente E/H (relacionar la diversidad con la energía consumida). Este cociente nos informará también sobre la dimensión máxima aconsejable de la ciudad, la ciudad como proyecto razonable de convivencia vera limitado su interés por el crecimiento cuando aumenta el cociente E/H hasta un punto insostenible.

- d) Competitividad, explotación y sostenibilidad de la ciudad compacta y diversa. La competitividad de una ciudad está basada en su complejidad y en su capacidad para consumir energía, la estrategia de aumentar la complejidad sin aumentar sustancialmente el consumo de materiales, suelo y energía es la alternativa al actual modelo disperso. La misma competitividad se puede lograr aumentando la información organizada de los núcleos actuales.
- e) Calidad urbana y calidad de vida. La calidad de vida de los ciudadanos depende de factores sociales, económicos, y también de las condiciones ambientales y físico-espaciales. Para cubrir las aspiraciones de los ciudadanos el diseño, la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos debe aspirar a proteger la salud pública, fomentar el contacto, el intercambio, la comunicación, promover la diversidad y las identidades culturales y preservar los barrios, espacios públicos y edificios con significado histórico-cultural. La esencia de la ciudad es el contacto personal, la accesibilidad y la calidad de los espacios públicos, por ello se hace imprescindible reciclar el tejido urbano, reciclar la ciudad para lograr mejores condiciones de habitabilidad, así como mejorar los servicios que suministra, salud, ocio, cultura .educación, etc.

Este nuevo modelo incorpora la vivienda como factor de sostenibilidad mediante acciones públicas, y también las privadas, que deben situarse dentro de la política de ordenación territorial y urbanística, y no al margen y por encima de ellas:

(i) Estructurando los núcleos de población-edificación-servicios, reforzando su centralidad, articulándolos respecto de los núcleos históricos, adensando la urbanización con el mejor y más sostenible aprovechamiento de espacio y de los equipamientos e infraestructuras, favoreciendo la integración y diversidad social mediante tipologías edificatorias diversas.

(ii) Rehabilitando los conjuntos de edificación antiguos para dotarlos de mejores condiciones de habitabilidad, esponjamiento, dotaciones, aparcamientos, zonas verdes, etc.

(iii) Considerando la vivienda de un modo integral en la ordenación del espacio, como un factor estructural."

### 1.2°.1 El Derecho débil Europeo.

La Carta Europea de la Ordenación de Territorio (1983) y El Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano (Comisión de las Comunidades Europeas, 1990) abrieron el debate sobre esta materia planteando un amplia política urbana integrada en la política ambiental. Será la Carta de Aalborg, suscrita en 1994, y posteriormente las Declaración Habitat II de Estambul ( 1996) y el Plan de Acción de Lisboa ( 1996) las que fueron configurando el movimiento de ciudades sostenibles, que abrió el camino a la toma de posición institucional de la Unión Europea, y a incluir en su agenda este principio, mas allá de la decisiva influencia que Directivas Europeas como la 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, sobre Evaluación ambiental de Planes y programas o la Directiva 2006/60/CE, de 23 de octubre de 2000, que establecía el marco comunitario en política de aguas, iban a tener sobre la planificación urbanística.

Pero serán los cinco documentos que a continuación vamos a comentar , los que conformen el cuerpo doctrinal , no legal, en que se ha concretado el principio de desarrollo urbano sostenible, si bien ninguna Directiva lo ha plasmado con carácter normativo.

- a) Estrategia Territorial Europea ( 1999)
  - b) Nueva Carta de Atenas ( 2003) , aprobada por el Consejo Europea de Urbanismo.
  - c) Carta de Leipzig ( 2007)
  - d) Declaración de Toledo ( 2010)
  - e) Agenda Territorial Europea 2020 ( 2011)
- a) La Estrategia Territorial Europea (Postdam,1999) , "Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE", es un documento elaborado por los Ministros responsables de la ordenación del territorio de la Unión Europea, y es inicio de políticas y programas de gran importancia para el equilibrio y desarrollo territorial. Los objetivos y opciones políticas para el territorio se concretan en tres directrices fundamentales: Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado; fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación; y, desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente. Este documento fue el marco de referencia de un cambio en las

legislaciones autonómicas y en la práctica, en la que en nuestro Derecho urbanístico apareció la ordenación del territorio como una competencia autonómica que iba a modular y condicionar el urbanismo municipal.

b) La Nueva Carta de Atenas (2003) , aprobada por el Consejo Europea de Urbanistas es una visión sobre el futuro de la ciudad europea en el s.XXI, en la que se reconoce la planificación del espacio como cuestión vital para proporcionar un desarrollo sostenible. El concepto clave es la Ciudad conectada, no solo en el sentido físico, sino también con el tiempo, las estructuras sociales, la conectividad económica (redes de ciudades : nodos, flujos y especialización ) , medioambiental ( uso racional de los recursos, ciudad saludable, paisaje, energía) y la diferencias culturales, siendo capaz de proporcionar una amplia gama de posibilidades económicas y de empleo, así como de servicios y dotaciones no solo a los residentes. La ciudad será cada vez más multicultural, multilingüe, diversa y mestiza, en la que se debe restaurar la cohesión entre las generacionales en una Europa cada día más envejecida. La ciudad conectada tiene un fuerte impacto en la planificación espacial "La planificación urbana será un elemento esencial del renacimiento de las ciudades, mediante la eliminación del aislamiento entre las zonas de la ciudad a la luz de las tendencias homogeneizadoras impersonales " Entre las políticas que se impulsarán se incluirá: El resurgimiento del diseño urbano; la rehabilitación de zonas degradadas; medidas para facilitar el contacto personal, la sensación de seguridad individual y colectiva o la excelencia estética.

Los diez conceptos de ciudad que se proponen son:

- Una ciudad para todos.
- La ciudad participativa.
- La ciudad segura.
- La ciudad saludable.
- La ciudad productiva.
- La ciudad innovadora.
- La ciudad del movimiento y accesos racionales.
- La ciudad medioambiental. ( Todos los planes y programas se debe basar en los principios del desarrollo sostenible; la evaluación de la sostenibilidad debería constituir una parte de la planificación y estar ligada a los procesos de participación pública)

- La ciudad de la cultura.
- La ciudad con continuidad de carácter.

c) Carta de Leipzig ( 2007) expresa los principios de una política de desarrollo urbano de la Unión Europea, que se basa en el enfoque de un desarrollo integrado y sostenible al que se aportan fondos estructurales para programas integrados – URBAN dentro de FEDER, JESSICA, EDUSI ( Programa Horizonte 2020, etc- (Estrategia de Desarrollo Sostenible). Es de interés referenciar los antecedentes de este documento, “Programa de Acción de Lille”( 2000), “*Urban Acquis*”( Rotterdam, 2004) y “Acuerdo de Bristol”( 2005)- La Carta recomienda dos principios del desarrollo urbano:

- Hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano, lo que significa coordinar aspectos esenciales, sectoriales y temporales de las áreas claves de la política urbana; favorecer la participación de actores ajenos a la administración permitiendo a los ciudadanos desempeñar un papel activo a la hora de conformar su entorno próximo; fortalecer la coordinación a nivel local y urbano-regional para lograr la asociación en términos de igualdad de lo urbano y lo rural en favor de la cohesión territorial. Las estrategias de acción que se proponen son: Creación y consolidación de espacios públicos de calidad; modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética, con especial atención al transporte urbano sostenible y a la mejora de la eficiencia energética de los edificios, siendo “una base importante para un uso eficiente y sostenible de los recursos ... una estructura compacta de asentamientos”. Esto puede lograrse mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro de suelo y del crecimiento de la especulación. La estrategia de integrar los usos de vivienda, de empleo, de educación, de suministros y de recreo en los barrios ha resultado ser especialmente sostenible.” ; e, Innovación proactiva y políticas educativas.
- Prestar especial atención a los barrios desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad (Regeneración urbana integral) , favoreciendo políticas de integración social que contribuyan a la reducción de las desigualdades y a la prevención de la exclusión social: Búsqueda de

estrategias para la mejora del medio ambiente físico; fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral; educación proactiva; fomento del transporte urbano eficiente y asequible.

d) Declaración de Toledo (2010), adoptada durante la Presidencia española de la Unión, “vincula las recomendaciones para el nivel urbano al marco estratégico de la estrategia EUROPA 2020 apostando por un “desarrollo urbano más inteligente, sostenible e inclusivo”( HERVAS MAS, 2017, pág. 151) e integrando un Documento de Referencia sobre la Regeneración Urbana Integrada, una importante novedad.

- Modo de afrontar los retos urbanos actuales y aplicar la Estrategia 2020, destacando el carácter estratégico de la Regeneración Urbana Integrada: Para lograr el modelo de ciudad más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusiva se considera importante aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad; mejorar el desempeño económico, la ecoeficiencia y la cohesión social de la ciudad consolidada; asegurar la calidad de vida de los ciudadanos y el bienestar en todas las comunidades y barrios de la ciudad, subrayando la importancia de la participación ciudadana; tener en cuenta el cambio climático; apoyar la renovación y rehabilitación del parque de vivienda; calidad urbana del espacio público y el paisaje; atención a los barrios más desfavorecidos; recalcar la conveniencia y efectividad del planeamiento territorial y urbano como instrumento para integrar los objetivos ambientales sociales y económicos; y considerar la conveniencia del reciclaje urbano y /o el planeamiento urbano compacto, con una estrategia para minimizar el consumo de suelo.

- Apoyo a la continuación del proceso de Marsella y el desarrollo del Marco europeo de referencia de la ciudad sostenible, como una herramienta operativa para las ciudades, particularmente las de tamaño mediano y pequeño.

- Necesidad de consolidar en el futuro una Agenda Urbana Europea, comprometiéndose a fomentar e impulsar las acciones conjuntas toda vez que en las ciudades son los lugares donde se concentra la mayoría de los riesgos y los potenciales presentes y futuros para alcanzar las metas de la estrategia Europa 2020. La importancia de dimensión urbana de la Política de

Cohesión: lograr una mayor coherencia entre los temas territoriales y urbanos, y, promover el desarrollo urbano sostenible mediante la aplicación, y desarrollo de instrumentos a nivel nacional de la Carta de Leipzig, que ponga en práctica una política de desarrollo urbano integrado.

- Pero quizás la parte más novedosa de la Declaración de Toledo, sea el Documento de Referencia sobre Regeneración Urbana Integrada, que sitúa a esta como pieza clave de una nueva estrategia. Los elementos claves del enfoque integrado y un pensamiento holístico para el desarrollo urbano supone superar los habituales enfoques unidimensionales mediante nuevos enfoques transversales o multidimensionales que consideran la ciudad una totalidad en la que se deben ofrecer respuestas a retos ambientales, sociales y económicos. La Regeneración Urbana Integrada debe entenderse como un proceso planificador que ha de trascender a ámbitos o enfoques parciales, pretendiendo optimizar o revalorizar el capital urbano existente como algo complejo, y no solo arquitectónico o como recurso suelo. Las áreas urbanas desfavorecidas o vulnerables son un recurso, capital humano y físico desaprovechado, cuyo desbloqueo puede contribuir al progreso cívico y al desarrollo económico de la ciudad. Esta apuesta no es incompatible con el crecimiento urbano, pero no debe olvidarse que *"también conviene poner freno al crecimiento ilimitado de la ciudad o a la dispersión urbana, ya que – en sociedades de demografía básicamente estable o recesiva como las de muchas ciudades europeas- el nuevo crecimiento suburbano se nutre en buena medida – además de por el incremento del precio de la vivienda, y de la descentralización del empleo, los servicios y los equipamientos- del sentimiento de declive o de falta de calidad percibido por los ciudadanos en algunas partes de la ciudad existente."* *"En definitiva, se trata de impulsar políticas urbanas de plenitud mediante enfoques urbanos globales que administren la extensión física de la ciudad según lo necesario y conjuguen la apuesta por la regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada con un modelo sostenible e integrado de crecimiento en los nuevos desarrollos urbanísticos. Todo ello debe estar basado en la reivindicación del "concepto tradicional de ciudad europea", que aunque diverso (y en ello reside también su riqueza) , es reconocible por su búsqueda de la complejidad, la compacidad, la diversidad funcional, la pluralidad y la integración social, con*

*el objetivo final de lograr un mayor equilibrio e integración entre todas las dimensiones de la sostenibilidad.. “*

e) Agenda Territorial Europea 2020 (2011) va a ser el último documento que comentemos, si bien en 2015 la Declaración de Riga, asumió el compromiso de alcanzar una Agenda Urbana de la Unión Europea. Europa afronta distintos retos demográficos y sociales, derivados del envejecimiento y despoblación de algunos territorios, la notable migración intraeuropea y la inmigración, el riesgo de exclusión del circuito socioeconómico de zonas con poco accesibilidad y de grupos vulnerables. El cambio climático y los riesgos medioambientales variaran considerablemente según las regiones, pero también ofrecen nuevas oportunidades de desarrollo. Los retos energéticos ( seguridad del suministro, aumento de emisiones y del precio de la energía, insuficiencia de infraestructuras) . La pérdida de biodiversidad y patrimonio natural y paisajístico. Para revertir estos riesgos graves se propone un esfuerzo conjunto, con seis prioridades:

“1. Promover un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado.

2. Fomentar el desarrollo integrado en las ciudades, las regiones rurales y zonas específicas.

(27) Declaramos que los objetivos y las preocupaciones señaladas por el ministro responsable del desarrollo urbano en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, y de las declaraciones de Toledo y Marsella sobre el desarrollo urbano debe ser tenido en cuenta en la política territorial a todos los niveles. Apoyamos todos los esfuerzos que ayudan a hacer de las ciudades motores inteligentes del desarrollo sostenible e integrador, así como lugares atractivos para vivir, trabajar, visitar e investigar.

Por lo tanto, nosotros, recomendamos aplicar al enfoque integrado y multi-nivel para el desarrollo urbano y las políticas de regeneración. La cooperación y las redes de ciudades pueden contribuir al desarrollo inteligente de las regiones urbanas en diferentes escalas a largo plazo. Las ciudades deben tener un aspecto adecuado, más allá de sus fronteras administrativas centradas en las regiones funcionales, incluyendo los barrios peri-urbanos.

3. La integración territorial en regiones funcionales transfronterizas ( ...)

4. Asegurar la competitividad global de las regiones sobre la base de fuertes economías locales (...)

6. La gestión y la conexión de los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones.

Esta política Europa se ha visto concretada esencialmente en programas de la Unión Europea - COM( 2011) 17: Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020-; y varias Direcciones Generales de la Comisión se dedican a temas urbanos, Los Programas más importantes al respecto se integran en los programas FEDER, que obliga a dedicar al menos el 5% del total de este Fondo a proyectos de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado; y más recientemente las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible ( EDUSIs) cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER ( 2014-2020), en cuya segunda convocatoria destina cerca de 300 millones de euros de fondos FEDER que se han distribuido entre 40 municipios españoles, a los cuales deben sumarse los 700 millones repartidos previamente entre los 83 municipios seleccionados en la primera convocatoria.

Concebidas a partir del Europe Horizon 2020 como las herederas de los programas Urban I y Urban II desarrollados a partir de la década de los 90, los objetivos temáticos (OT) de las EDUSIs incluyen tanto la regeneración física, económica y social del entorno urbano en áreas urbanas desfavorecidas (OT9) como las acciones integradas de rehabilitación de ciudades y de mejora del entorno urbano (OT6). Si bien su propaganda oficial suele incidir en una aproximación "participativa" y ciudadana orientada a la cohesión social y la lucha contra la pobreza, el peso real de la participación ciudadana en el objetivo europeo de integralidad es simplemente marginal.

A modo de conclusión y siguiendo a BASSOLS COMA (2013,pág. 18 y ss) podemos referenciar, sin ánimo exhaustivo, en los siguientes aspectos la influencia del Derecho Europeo en el modelo y políticas urbanísticas en nuestro país:

- a) Variable ambiental y Evaluación estratégica del planeamiento como factor de sostenibilidad. Directiva 2001/42/CE de 27 de junio de 2001 – 2014/52/UE- ( Ley 9/2006 , hoy Ley 21/2013).
- b) Subordinación de los desarrollos urbanísticos a la disponibilidad de recursos hídricos, conforme se deriva de la Directiva 2006/60/CE, de 23 de octubre de 2000, y que se refleja en el art. 25.4 de la Ley de Aguas y art. 22.3 TR-15.

- c) Planificación urbanística y transporte sostenible, como auténtico elemento determinante del modelo de ciudad. Art. 52 y 53 TRLF-17.
- d) Rehabilitación y Renovación Urbana, entendida de forma integral como se deriva de la Declaración de Toledo, como elemento esencial de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y art. 62 TRLF-17.
- e) Nuevo modelo de planificación participativa. Art. 7 TRLF-17
- f) Eficacia y eficiencia energética de la edificación. Directiva 2012/27/UE y Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero.

### *1.2º.2 La nueva legislación del suelo española.*

Nuestro Derecho positivo, desde 2007, ha incorporado la idea de desarrollo urbano sostenible. Lo que era “un paradigma, una idea o un concepto que no encontraba reflejo en nuestra realidad normativa” (RAMÍREZ SÁNCHEZ, 2010, pág. 15 y ss), se ha visto reflejado planamente, como venimos exponiendo, en la legislación estatal desde 2007 hasta el vigente Texto refundido de 2017.

Hoy ya no cabe duda alguna que tanto la legislación básica estatal, como la autonómica han adoptado e incorporado la idea de sostenibilidad como paradigma del nuevo modelo urbano, por lo que hoy no podemos hablar de ideas o conceptos, sino de realidades jurídico-urbanísticas, no siempre respetadas, que obligan a los poderes públicos y a los ciudadanos.

Así, cuatro ejemplos de la legislación autonómica serían:

- A) “Ley 2/2002, de Urbanismo de Cataluña, hoy refundida en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, define el desarrollo urbanístico sostenible como la utilización racional del territorio y el medio ambiente, y conlleva la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y renovación del suelo urbano, y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente.

- B) *Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, establece en su artículo 3 (Principio de desarrollo sostenible) que la ordenación urbanística asumirá, como criterios orientadores, los principios del desarrollo urbano siguientes:*
- a) *Sostenibilidad ambiental, al objeto de que el consumo de recursos hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos y el ritmo de consumo de los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de recursos renovables duraderos, a tal fin la ordenación urbanística fomentará la utilización y aprovechamiento de energías renovables, la eficiencia energética, la minimización de producción de residuos y el ahorro de recursos naturales en los sistemas urbanos.*
  - b) *La protección de los recursos naturales propios del suelo.*
  - c) *La ocupación sostenible del suelo, que contemple la rehabilitación y reutilización como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana y procurando la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos y actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.*
  - d) *La construcción sostenible mediante la rehabilitación.*
  - e) *La movilidad sostenible.*

*Para lograr estos objetivos, la ciudad compacta, el Art. 77 de la Ley establece límites de edificabilidad, tanto máximos (1,30 ó 1,10 m<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo) como mínimos, en concreto 0,4 m<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo, es decir entre 130 y 40 viviendas por hectárea en función de los municipios. Esta determinación legal nos parece muy importante pues comienza a concretar legalmente que se debe entender por ciudad compacta.*

- C) *La Ley 4/2008, de Medidas sobre Urbanismo y suelo de Castilla y León, redacta el artículo 34 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León con un sentido inequívoco de sostenibilidad y favoreciendo el crecimiento de los núcleos a completar las tramas urbanas existentes y la reutilización y reconversión de los inmuebles abandonados con preferencia a los procesos de expansión discontinua o exterior a los núcleos. El artículo 36 1.c) se establecen límites de densidad máximos y mínimos, en concreto para poblaciones de más de 20.000 habitantes: de 30 a 70 viviendas y hasta 10.000 metros cuadrados edificables por hectárea; en los otros núcleos de población con Plan General: de 20 a 50 viviendas, y hasta 7.500 metros cuadrados edificables por hectárea.*
- D) *La Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón. Esta Ley, la primera aprobada desde la entrada en vigor del TRLS, y aprobada en plena crisis económica, establece*

*como principio de la actividad urbanística el desarrollo sostenible, artículo 8.a), y en el artículo 39.1 concreta el modelo de evolución urbana de los Planes Generales de Ordenación Urbana, estableciendo que "Primará la ciudad compacta y evitará consumos innecesarios de recursos naturales, y en particular, de suelo", siendo muy restrictivo y exigente para aprobar cualquier planificación que no sea razonable y objetivamente creíble su desarrollo en el marco del Plan. No se establecen densidades mínimas en el texto legal.. " (RAMÍREZ SÁNCHEZ, 2010, pág.20 y ss)*

Pero sin duda es el actual TR-15 ( RDL 7/2015) la norma que rige ese nuevo paradigma del urbanismo español, lo que podemos denominar Nuevo Sistema Urbanístico Español, pues ya el art. 1 b) del TR-15 regula para todo el territorio nacional las condiciones básicas que garanticen el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, y nada menos que *"mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de sus derechos a disfrutar de una vivienda digna."*

Así mismo el art. 3 se dedica al principio de desarrollo urbano sostenible, dotándole de contenido y concretando su alcance, con unas concreciones en cuanto al Medio urbano (art. 3.3) que son una auténtica guía para construir la ciudad e intervenir en la misma, y que como luego veremos, no son ideas genéricas sino mandatos muy concretos del legislador a las administraciones y particulares.

*"3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:*

*a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado o*

precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.

*k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.*

*l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.*

*La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística."*

Este principio tiene su desarrollo, más práctico y concreto si cabe en los artículos que regulan el Estatuto Básico de la promoción de actuaciones urbanísticas (art. 18 y 19); evolución y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano ( art. 22) con reglas muy precisas para la evaluación ambiental del planeamiento y la garantía de sostenibilidad ambiental, social y económica, así como su viabilidad; y, reglas especiales para las actuaciones sobre el suelo urbano (art. 24, si bien este ha sido afectado , apartados 2 y 3, por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 2017).

La trascendencia ya plena de esta nueva regulación es que un muy importante número de sentencias, y una muy consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que vamos a resumir en la Sentencia del TS, Sala 3ª de 17 de junio de 2015, rec.3367/2013:

*"DECIMOQUINTO.- Se denuncia como último motivo, la infracción por aplicación indebida de los arts. 2.2 y 10 de la Ley 2/2008, al no concretar la sentencia en qué medida se vulneran dichos preceptos.*

*La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (EDL 2008/89754), pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico.*

*El preámbulo de la Ley, que se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, expresamente señala que se «propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada».*

Este mandato se traduce en la definición de un conjunto de objetivos muy generales, cuya persecución debe adaptarse «a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (art. 2.2).

La realización efectiva del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y los derechos y deberes enunciado en el título I, la Ley de 2008, se consigue mediante la definición de unos criterios básicos de utilización del suelo (art. 10), que son otros tantos mandatos dirigidos a las administraciones públicas y, en particular, a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

En síntesis:

a) Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a).

b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art.10.b).

c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c).

DECIMOSEXTO.- De lo que ha quedado expuesto en los fundamentos anteriores, puede concluirse que la modificación impugnada no se ajusta a los principios de desarrollo sostenible que acabamos de citar, dado que no existe suficiente justificación de los nuevos desarrollos urbanos que se proponen, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además, el modelo de ciudad compacta lo que pone de relieve la sentencia de instancia, cuando razona que "sino que se trata de que el sector que se vaya a clasificar linde en dicha superficie con otros que ya estén previamente clasificados, solo de esa manera se cumple la finalidad de crecimiento compacto, afirmación que resulta dudosa para la clasificación que nos ocupa, baste por otro lado apreciar que del propio Plano 3 hoja 1 de la propia Modificación, donde se evidencia que el planeamiento en Ávila nunca se ha producido el crecimiento hacia el sur, sino hacia este y menos en forma de apéndice como el que se ha realizado..."

Esta jurisprudencia repetida en más de un centenar de sentencias del TS de los años 2013 a 2017, por ejemplo STS, Sala 3ª, 26.03.2013, rec.4312/2009, creemos que no necesita mayor argumentación. ;

*“La propia Ley Urbanística catalana 2/2002, en la que se impone que el ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible, al precisar esa noción en la utilización racional del territorio, significa que el desarrollo sostenible conlleva la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente. Con esto queda claro que los modelos de ocupación afectan a las políticas territoriales de marcado alcance autonómico.*

*Que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración de la ciudad existente, tiene igualmente reconocimiento en la legislación del Estado. Así, la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 (RD Legislativo 2/2008) sobre la exigencias de ese principio recuerda que la Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. Bien es verdad que el artículo 2 de la Ley del Suelo EDL 1992/15748 estatal, al ocuparse del principio de desarrollo sostenible, no hace mención específica a los modelos o esquemas de ocupación territorial.*

*En cuanto afecta al desarrollo sostenible, el control de la Administración de la Comunidad Autónoma puede alcanzar, desde luego, a los modelos de ocupación que contemplen los planes municipales, lo que desborda el modelo de ciudad -la organización de su diseño- en cuanto signifiquen fenómenos de dispersión de la urbanización, al entrar en contradicción con el principio de desarrollo sostenible.*

*Ciertamente cabrán matices entre los dos modelos extremos de ocupación, dispersos y compactos , y en ocasiones no será exacto asimilar una situación de cierta discontinuidad o falta de colindancia respecto al núcleo principal, y con independencia de la distancia de*

*separación, con los fenómenos de urbanización dispersa, pero, en cualquier caso, el modelo espacial de ocupación del territorio, transformándolo, no puede ser considerado como un interés puramente local; se sitúa en otra esfera de intereses, que incluso trasciende a los de la Comunidad Autónoma, y al propio urbanismo, incidiendo, desde luego, sobre el medio ambiente, sobre la economía y sobre la cohesión social.*

*En suma, al adoptarse la decisión impugnada, que significa en la práctica la prevención de la urbanización desconcentrada, la Administración de la Comunidad Autónoma no se ha excedido de su ámbito competencial, ya que la modificación denegada contemplaba un desarrollo fragmentario y disperso, máxime cuando los requerimientos del principio de desarrollo sostenible vienen reconocidos, al menos a nivel programático, por las distintas legislaciones al asimilar la estrategia territorial europea que constituye el marco de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros de la Unión Europea."*

Como conclusión del presente apartado, entendemos que ninguna duda cabe respecto del cambio de modelo de desarrollo territorial que nuestra legislación, desde 2007, ha impuesto y que Navarra ha adoptado plenamente en 2015, y por tanto, el nuevo marco de referencia a la labor de la industria inmobiliaria en España y Navarra, para los próximos años, va a ser la rehabilitación y renovación urbana, la producción de viviendas en la ciudad construida, en los suelos urbanizados, y no principalmente el desarrollo y expansión de la ciudad con la creación de nuevos desarrollos –barrios mediante transformación de suelo rural en urbanizado como fue el modo de hacer habitual de los siglos XIX y XX en España.

### ***1.3ª.- Un nuevo Marco jurídico del Urbanismo en Navarra. El paradigma del desarrollo urbano sostenible.***

La Ley 35 /2002 ya establecía en su artículo 2º el principio del desarrollo urbano sostenible, como una premisa de la ordenación del territorio y del urbanismo dado que el suelo es un bien limitado y escaso que requiere no solo de su correcta ocupación sino también de su preservación. Del mismo modo su articulado, art. 27.2 establecía la "utilización racional y equilibrada del territorio, ..., e insertar el desarrollo equilibrado y sostenible de sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico..." como un

objetivo de la ordenación del territorio, y así los Planes de Ordenación Territorial, aprobadas en 2011, tienen como objetivo prioritario el logro del desarrollo urbano sostenible en el territorio, Punto 1 de la Memoria y art. 34 LFOTU-02.

Pero la Ley Foral de 2002, tenía como razón principal y objetivo dar respuesta a su momento, al urbanismo que se requería, y exigía, tras la Ley 6/1998, y a una creciente tendencia expansiva en la utilización del suelo y la edificación, por lo que siendo prudente, contenida, formalmente muy rigurosa y no sumándose a una idea radical de la liberalización del suelo, sino siendo más bien continuista con la legislación de 1992, la incorporación plena, y no solo programática, de los principios del desarrollo urbano sostenible todavía quedaba en un segundo plano, en meras referencias como objetivos, y en algunas normas de aplicación directa ( art. 88 ) de deberes genérico de adaptación al ambiente o regulación del suelo no urbanizable. No será hasta la Ley Foral 5/2015, donde Navarra incorpora a su legislación de forma plena y amplia, el nuevo paradigma del desarrollo urbano sostenible.

El documento *"Estudio de mercado y estrategia global en el sector de la construcción en Navarra, incluido en el Proyecto "Novacons" (2017)* en su capítulo 2.3.2, ya realizó una primera aproximación al nuevo marco jurídico urbanístico de Navarra introducido plenamente por la Ley Foral 5/2015. Esta misma labor sistemática de explicación del texto legal la encontramos en el libro *"Un nuevo modelo de planeamiento urbanístico y gestión del suelo en Navarra"* -Ramírez, Aragón y Lamana ( 2017)- , por lo creemos incensario reformular una explicación ya formulada acertadamente, pero que estimamos necesario reproducir aquí.

*"Entendemos que el objetivo esencial y más relevante de esta norma es dotar al urbanismo navarro de herramientas para que deje de pensar principalmente en el suelo rural como objeto de deseo y reclasificación, lo que conllevaba elevadas plusvalías para los propietarios y elevados costes de mantenimiento para los municipios, y vuelva su vista a la ciudad, una "ciudad para la gente"-en palabras de Jan Gehl (2014)- ya construida y necesitada de renovación, de nuevas plazas y dotaciones, de más comercios y personas jóvenes en viviendas asequibles, de menos coches y más peatones y bicicletas, y para ello se propone regular, con libertad, inteligencia y con el buen hacer de todos los que intervienen en la ciudad, las actuaciones en suelo urbano; actuaciones de las que también debe recibir la colectividad las*

*plusvalías cuando se producen incrementos de aprovechamiento o cambios a usos más lucrativos, que, en Navarra, escasamente recibe por la indefinición legal en que transita nuestro urbanismo.*

*Pero en la ciudad consolidada que cada día habitamos no se puede aplicar el mismo rasero que al campo que vamos a transformar y convertir en nuevos barrios; por ello, los instrumentos deben ser más cercanos a cada situación, sin que ello signifique que no mantengamos los estándares de calidad urbana que ahora tenemos y que los mejoremos, como dice la Ley Foral 5/2015, pero con una necesaria flexibilidad y con herramientas novedosas que aporten transparencia al urbanismo, como es la memoria de viabilidad y sostenibilidad económica que nos permitirá conocer cuanta plusvalía va a generar cada actuación urbanística para poder así exigir la participación económica y en suelos para dotaciones ajustada a la rentabilidad de la actuación, siempre con unos mínimos legalmente establecidos. Con ello se logra más flexibilidad para actuar pero también más transparencia para poner "blanco sobre negro" el negocio inmobiliario muchas veces opaco, y en ningún caso, se deja en manos de los agentes privados las cesiones a cumplir, sino que la Ley Foral, como en el Estado, lo que dice es que se podrán ajustar o modular en función de las necesidades de la ciudad y del tipo de actuación, pero será el Ayuntamiento, con la participación previa de los ciudadanos, siempre quien tendrá la última palabra." (RAMÍREZ SÁNCHEZ, 2017)*

La vigente legislación foral configura de forma avanzada y muy completa, en coherencia con el modelo de desarrollo urbano sostenible de la legislación europea y estatal, el nuevo marco de actuación de la industria de la construcción que deberá atenerse a las determinaciones de ordenación urbanística que configuran el modelo.

Algunas de las entrevistas analizando muy correctamente el asunto, nos han alertado de que aunque se va en la dirección correcta, que no es tan novedosa pues las políticas europeas llevan más de veinte años propugnado este camino, la inercia de todo el sector, profesionales, técnicos de la administración, operadores privados, etc, es muy grande en mantener lo conocido y lo que durante décadas ha sido el urbanismo español, pues es mucho más sencillo, aparentemente, transformar suelo rural en urbanizado que intervenir en zonas con gran complejidad social y humana, y no solo arquitectónica o de infraestructuras, y que resolver- innovar frente a problemas complejos es menos atractivo que aplicar recetas conocidas y que aportan más seguridad a los técnicos y operadores.

Muchas veces se pierde el objetivo deseable de la Ley por la búsqueda de una excesiva seguridad jurídica en las decisiones, mas basada en procedimientos que en realidades transformadoras e innovadoras, en interpretaciones literales y restrictivas de la norma, que en buscar su adaptación a realidades diversas, cambiantes y complejas. Lo más importante de la legislación estatal y foral son los objetivos que persigue de no consumo de más recurso suelo y territorio sin justificación y sin necesidad, y de reutilización del territorio ya ocupado y transformado, haciéndolo más habitable, y dotándole de mejores condiciones y servicios para sus habitantes, tanto en las ciudades como en las zonas rurales, pero en vez de ello, se tiende por un inercia a la aplicación literal de las normas de forma restrictiva.

La seguridad a la hora de informar y aprobar expedientes de planeamiento y desarrollo, puede chocar con la complejidad y la capacidad de imaginar, dentro de la Ley soluciones innovadoras y ajustadas a la realidad cambiante. Ello no debe hacer caer en la discrecionalidad, para lo cual la ley tiene importantes recursos, pero el miedo a esa discrecionalidad no debe paralizar la administración con requisitos, requerimientos, y más requerimientos hasta sentirse plenamente seguros.

Para ello sería necesario que desde la administración se dictasen instrucciones o guías que facilitasen el trabajo de los funcionarios, técnicos y operadores, con transparencia y conociendo todos los implicados los criterios de aprobación de planeamientos, procesos de participación, etc. Los profesionales que trabajan en el sector también deben saber para qué y con qué objetivos se hace el planeamiento urbanístico o las infraestructuras, y deben cooperar en cumplir esos objetivos que marca la Ley, pues no podemos olvidar que el planeamiento es una herramienta para lograr el objetivo, y no un fin en si mismo, que tras muchos, demasiados, años de elaboración, tramitación y aprobación, más de 10 años en la mayoría de los casos, acaba quedando obsoleto e inservible en cuanto se aprueba, y lo que se aprobó ni se quiere , ni se puede, desarrollar por falta de recursos. Esta situación no es teórica, sino real en municipios de Navarra, donde se han comenzado muchos planes en la "década prodigiosa" o en la época más dura de crisis, y ahora , por unas u otras razones se van a tener que aplicar en una situación distinta y con un paradigma y necesidades muy distintas de cuando se definieron las grandes estrategias del Plan.

En Navarra hay suelo suficiente planificado para no tener que ocupar más territorio en décadas por lo que no sería necesario apostar por nuevos desarrollos, como se viene repitiendo, y para ello será muy necesario mejorar la coordinación y colaboración entre Ayuntamientos y el Departamento competente en la materia del Gobierno de Navarra, que debería cambiar su actitud en exceso paternalista y fiscalizadora en los procesos de redacción y aprobación de los planeamientos por una actitud más cooperativa en la fase inicial, momento en que se debate las cuestiones en las que es competente. Activar la Comisión de Seguimiento de los Planes como un órgano colaborativo y efectivo para diseñar estrategias y trabajar reconociendo las competencias locales de forma cooperativa en el proceso de redacción, debería hacer que la labor tuteladora de la administración foral en la fase final del Plan fuese mucho más ágil y efectiva pues no es de recibo que los plazos se alarguen años y los contenidos de los informes sean tan exhaustivos en materias de estricta competencia local que suponga, muchas veces, una "enmienda a la totalidad del Plan", tras años de trabajo.

El Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, está preparando una modificación legislativa del TRLF-17, en fase de redacción técnica, con la intención de mejorar aspectos que se han visto poco operativos o que están generando dificultades de aplicación, principalmente en suelo no urbanizable, instrumentos de ordenación territorial (PSIS) y otras cuestiones que se considera se deben conectar mejor con los objetivos de la Ley. Esta modificación pudiera ser una buena oportunidad para recoger algunas de las cuestiones que este trabajo va a plantear.

### *1.3º.1.- Un modelo participativo (desarrollo urbano integrado)*

La más amplia incorporación al urbanismo navarro del principio de la participación real y efectiva de la ciudadanía y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información y a la participación (art. 5 TR-15) se regula, si bien de forma todavía no completa y cerrada, que está creando algunas dudas y problemas interpretativos que deberían resolverse de forma urgente mediante norma reglamentaria o Instrucción Técnica, en los artículos 7, 8 y 9 TRLF-17. Los apartados 7.3 y 4 claramente amplían la participación ciudadana hasta la fecha existente en la actividad de ordenación del territorio y urbanismo, y que se limitaba a garantizar el derecho de información pública y de iniciativa de los particulares y entidades constituidas para la defensa de sus intereses.

Se concretaba este derecho en que los instrumentos urbanísticos serían sometidos a un periodo de información pública, no menor de veinte días, y de audiencia a las entidades locales en caso de instrumentos de ordenación territorial de forma previa a su aprobación definitiva, en el que los particulares pueden exponer su opinión, o disconformidad mediante la fórmula de alegaciones, no debiendo confundir -aunque el apartado 2 del artículo 7 habla de "participación ciudadana"- el tradicional periodo de alegaciones con el nuevo proceso de participación de la ciudadanía en la elaboración de planeamiento.

*"Esta idea, y práctica, de participación ciudadana, ha sido claramente superada y no responde hoy a la realidad social cada día más creciente de favorecer y lograr una real y efectiva participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, de empoderamiento de los ciudadanos, como una parte más de la idea de Gobierno abierto -Transparencia, Participación, Colaboración- como principio rector de un nuevo modelo de gestión y administración pública." (RAMIREZ SANCHEZ, 2017, pág. 25) . En esta misma línea CHINCHILLA PEINADO ( 2016,pág. 248) entiende las previsiones sobre participación como un derecho de los ciudadanos configurado en la legislación estatal, derecho a una participación real y no meramente formal, pero también como una forma de revertir una mala práctica que ha hecho que exista "una amplia percepción social, plasmada en los medios de comunicación, más allá de la previsión legal de la garantía de la participación ciudadana, sobre el carácter irrelevante de la participación ciudadana, que se plasma en soluciones urbanísticas alejadas de los verdaderos intereses de los ciudadanos".*

Este Derecho de los ciudadanos completa el principio inspirador de la legislación sobre ordenación territorial y urbanismo , art. 4.2 c) TR-15 mediante lo previsto en el art. 5.e) , 25.1 y 62.1 TR-15; así como los artículos 21,22 y 30 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental y, art. 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio; y, art. 70 ter LBRL.

Este cuerpo legal se ha visto incorporado a la legislación foral ( art. 7, 8 y 9 TRLF-17) complementado o ampliando la previsión que se hacía en el art. 7 de la LFOTU-02, con sus nuevos apartados 3 y 4 del artículo 7 TRLF-17, que establecen que los instrumentos propios y nominativos de ordenación territorial de Navarra contarán con la participación real y efectiva de la ciudadanía en su elaboración y revisión mediante un

proceso de carácter consultivo previo a la aprobación inicial del instrumento, que no sustituye al derecho de información pública, por todos conocido, sino que supone que para la elaboración y formulación de instrumentos de ordenación territorial o urbanísticos debe contarse con la opinión, y participación de los ciudadanos como actores principales, y protagonistas, de la planificación, y no como meros espectadores al final del proceso de aprobación del planeamiento, cuya preocupación se limita a conocer cómo y en qué afecta el Plan a sus derechos y propiedades. Se debe por tanto distinguir, y no confundir, la participación de la ciudadanía en la elaboración del planeamiento y el derecho a la información pública de los instrumentos de planeamiento, que es lo que regula el apartado 2 del artículo 7 TRLF-17 ( y que ya se regulaba desde las leyes de 1994 y 2002).

Para RAMIREZ SANCHEZ ( 2017, pág. 25) esta cambio "va a suponer una mayor transparencia del urbanismo, pero también una mayor implicación crítica y activa de la ciudadanía con el modelo de territorio o ciudades que sus rectores planifican, algo que a buen seguro va a contribuir a legitimar la actividad urbanística y a las propias administraciones locales que también sufren la desafección de los ciudadanos hacia sus decisiones."

Previamente a la entrada en vigor de este artículo 7.3 y 4 que han generalizado los procesos participativos casi en cualquier instrumento de planeamiento , con desigual amplitud y rigor, y todavía comenzando el cambio de cultura y modelo que se desprende de los documentos de la Unión Europea que antes analizamos de una planificación integrada, pues la participación ciudadana no puede ser una mera información de lo que se va hacer, sino que lo que se vaya a hacer debe nutrirse de la opinión, aportación u oposición de los ciudadanos afectados, que pueden , y deben, modular la idea inicial o propuesta inicial, sin que ello signifique desapoderar a la administración de la decisión última o de su competencia de planificar el territorio.

Esta práctica de celebrar procesos participativos previos a la elaboración del planeamiento general se había desarrollado en la redacción de algunos Planes Generales Municipales, en concreto mediante el sometimiento de la Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio (EMOT) a un proceso de participación social, como establecía el artículo 70 LFOTU-02, interpretado este precepto de forma amplia, pues se

debía incluir como mínimo un periodo de información pública de un mes de la EMOT - derecho de información pública-, y se podía someter el instrumento a un proceso más amplio, previo y enriquecedor.

Como recuerda RAMIREZ SANCHEZ ( 2017, pág. 26) “dos leyes forales habían anticipado la necesaria normalización de los procesos participativos previos a la aprobación de los planes. Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de transparencia y del Gobierno Abierto que regula la implantación de una nueva forma de interrelación entre la Administración Pública y la ciudadanía basada en la transparencia, lo que supone el reconocimiento del “derecho de los ciudadanos y ciudadanas a participar en la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el interés público...” (Art. 1).

El principio de participación y colaboración ciudadana se establece como uno de los principios de actuación del Gobierno Abierto (art. 4) y se reconoce el derecho “A participar de manera real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes y programas a que se refiere esta Ley Foral” (art. 5.2.b).

*“Será la Ley Foral 16/2012, de 19 de octubre que modificó el artículo 42 de la LFOTU-02, la primera que concretaría el derecho a la participación ciudadana, entendida no solo como derecho a la información pública, en un instrumento urbanístico o territorial, en concreto en los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, introduciendo el que previamente a la aprobación, o desestimación, de la declaración de incidencia supramunicipal del Plan o Proyecto por el Gobierno de Navarra (con efecto de aprobación inicial )” ...haya sido sometido a un proceso de participación y socialización con los agentes sociales y territoriales afectados mediante un Plan de participación pública,...”. Este artículo ya se ha puesto en práctica en estos años de vigencia en un buen número de expedientes en los que se tramitaban Planes o Proyectos Sectoriales, si bien con desigual fortuna en atención al contenido de los instrumentos, pues en la mayoría de los casos estos PSIS eran promovidos por la propia Administración y en otros casos “*

Nuestra legislación foral, en coherencia con la estatal del suelo y de evaluación ambiental, de la que es deudora en su redacción y práctica, establece la obligación de la participación real y efectiva de la ciudadanía en la elaboración y revisión de todos los instrumentos de ordenación territorial y en todos los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, salvo los Estudios de Detalle (por su contenido menor y no

planificador toda vez que éste se limita a establecer, modificar o reajustar determinaciones de ordenación urbanística pormenorizada), así como en “las modificaciones de planeamiento que planteen actuaciones de nueva urbanización”, es decir, aquellas modificaciones que van a conllevar la transformación urbanística de un suelo rural en un suelo urbanizado, reclasificación de suelo, mediante una actuación de nueva urbanización, en los términos del artículo 7.1a) 1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre-, es decir, actuaciones que suponen la ordenación, urbanización y reparcelación para crear nuevas parcelas aptas para la edificación, y que en la legislación Navarra se van a concretar en el suelo urbanizable por ser en esa clase de suelo donde se prevé o permite el paso a la situación de suelo urbano, mediante una actuación de nueva urbanización.

Se limita, por tanto, el proceso participativo a las modificaciones de planeamiento de mayor incidencia en el territorio y más trascendencia social, si bien hemos de tener en cuenta que las actuaciones de urbanización que tengan por objeto la reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (Art. 7.1.a.2 TR-2015) se desarrollarán, en prácticamente todo los casos, mediante un plan especial de actuación urbana, en adelante PEAU. Del mismo modo, cualquier modificación de determinaciones urbanísticas en suelo urbano se tramitará mediante un plan parcial o un PEAU (artículos 60 y 79.6 LFOTU), por lo que se deberá someter a un proceso de participación ciudadana. “ (RAMIREZ SANCHEZ, 2017, pág. 26 y ss )

El instrumento que va a dar forma al proceso de participación es el plan de participación, que se deberá presentar por el promotor del instrumento de ordenación territorial o urbanística al comienzo de su elaboración y que deberá ser adoptado por la Administración actuante con carácter previo a la redacción del Plan, y que tendrá tres fases: la definición del plan, su ejecución, y las conclusiones que se incorporarán como un documento más del instrumento de ordenación o planificación o plan sustantivo, si bien únicamente se citan como tal para la documentación de la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio y para los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, entendiéndose que para el resto de instrumentos se consideran incluidas las conclusiones en la documentación necesaria a establecer reglamentariamente.

La idea clave, y lo que todos los agentes implicados deben asumir e interiorizar, para el Plan General y para el resto de instrumentos de desarrollo en menor medida en función de su incidencia o trascendencia en el territorio y del contenido de lo mismo ( no es lo mismo un Plan Parcial de 50 Has en el que se ordena el crecimiento futuro de un municipio, que un PEAU cuyo objeto es cambiar un uso de planta baja o incrementar la edificabilidad residencial en 50 m<sup>2</sup> al permitir un ático) , es que: *"1. Durante su tramitación, el Plan General Municipal estará sometido a un proceso de participación (...) de acuerdo con lo que establezca el plan de participación adoptado al efecto por el ayuntamiento con carácter previo al inicio de la redacción de Plan General Municipal"*.

La buena práctica es que la participación se debe producir no con un documento ya cerrado y concretado, sino con un documento en proceso de elaboración, en el que la ciudadanía pueda manifestar su opinión sobre distintas alternativas y modelos, y no sea una participación meramente informativa, sino que permita enriquecer, mejorar y ajustar a la realidad social el planeamiento. "Si bien esto es más factible en la planificación general por su propia naturaleza, también debe ser posible en la planificación de desarrollo o espacial, aunque la amplitud de alternativas sea menor, así como en el caso de modificaciones, que en algunos casos pueden ser excesivamente puntuales. Pero en todo caso lo que el legislador quiere evitar es un modelo de participación meramente formal o informativa así como un modelo de participación deliberativo o vinculante, como se reclamaba en alguna de las enmiendas formuladas el texto, sino que claramente opta por un modelo consultivo, no se olvide que la actividad de ordenación del territorio y urbanismo es una función pública, y por un modelo previo a la elaboración del Plan mediante alternativas a valorar." ( RAMIREZ SANCHEZ, 2017, pág 29)

Este modelo queda apuntado en la ley, pero no cerrado sino que cada plan de participación, que deberá ser el primer documento que se presente a la administración actuante y que por ella sea conocido y aceptado, podrá definir el modo y manera de desarrollar y ejecutar el proceso de participación, con un contenido mínimo que es el establecido en el artículo 7.4 TRLF-17. La opinión de algunos entrevistados es que se deben adecuar los procesos de participación a cada realidad y a cada situación, y por ello es difícil dar una regulación que va más allá de recomendaciones o modelos de buenas prácticas que deberán aplicarse con sentido común y sensatez a cada caso.

Esta innovación, y la redacción dada, de la Ley está creando en muchos Secretarios, Asesores Municipales y profesionales, dudas, incertidumbres y no pocas cuestiones respecto de cómo se debe tramitar el Plan, qué órgano de la administración local, o foral, lo debe aprobar, cuál debe ser la participación municipal, etcétera. Del mismo modo algunos afectados están comenzando a impugnar si creen que el plan de participación o no ha sido tramitado correctamente o bien ha sido un simple trámite formal y no una participación real, lo que puede ser objeto de anulación de planes con el grave trastorno e inseguridad jurídica que ello puede conllevar por lo que los operadores inmobiliarios deberían tener buen cuidado de asumir e interiorizar estos procesos en el urbanismo y planificación futura y no en tomarlo como un mero requisito formal, sobre todo en aquellos de mayor incidencia social y territorial.

Se hace imprescindible, y así se ha manifestado en algunas de las entrevistas formuladas, dotar a los ayuntamientos y operadores inmobiliarios, de seguridad es este asunto, y para ello o bien el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local da cumplimiento a la previsión del artículo 83 TRLF-17 que prevé que mediante las Instrucciones Técnicas de Planeamiento el Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo deberá establecer "*indicaciones para el desarrollo de los procesos de participación social y difusión efectiva del planeamiento*", a modo de metodología básica para desarrollar estos procesos en los distintos instrumentos de planeamiento y ordenación territorial; o son los propios ayuntamientos quien mediante modificaciones o incorporación a sus planes, o lo que parece mas lógico y operativo, mediante Ordenanzas Municipales de Participación ciudadana en la planificación urbanística, quien regulan estos procedimientos. En este momento se está socializando (construcción colectiva) entre agentes públicos y profesionales el Borrador de "Guía e Instrucciones Técnicas para los procesos de participación de los instrumentos de Ordenación del Territorio y Planeamiento" con el objetivo de orientar a todo los implicadas en los procesos urbanísticos de ordenación territorial en el ámbito de los procesos participativos.

### *1.3 2º.- Criterios para el desarrollo del planeamiento y determinaciones de desarrollo urbano sostenible en la legislación foral.*

Como ya expusimos el artículo 2 de la LFOTU-02 establecía como principio general de la ordenación del territorio y el urbanismo lograr el desarrollo territorial sostenible y el desarrollo sostenible y cohesionado de los municipios, pero en su contenido ni se concretaban ni se definían como debían lograrse esos criterios y que trascendían a tener de no cumplirse, además de responder su articulado al modelo desarrollista. En su artículo 5.2 e) LFOTU-02 incorporaba como objeto de la ordenación urbanística *"La incorporación en todos los planeamientos y actuaciones urbanísticas de objetivos de sostenibilidad y favorezcan el modelo de ciudad compacta, ..."*, pero este objetivo podemos considerar que fue "olvidado" en algunas ocasiones.

La Ley 8/2007, y ahora el TR-15 son mucho más contundentes que la legislación Navarra en su objeto, pues en su art. 1 ya se establece como objeto de la ley, *"Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos un adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada."*; y en su artículo 3 establece un muy completo catálogo de principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, y en su artículo 22 una serie de instrumentos u obligaciones que serán asumidos por la legislación foral, para lograr la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad en el desarrollo urbano (evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación, informe de sostenibilidad ambiental, mapa de riesgos naturales, informes sectoriales, suficiencia de recursos hídricos, memoria de sostenibilidad y de viabilidad económica, informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística) .

Será en la Ley 5/2015, y ahora en el TRLF-17, en los artículos 51, 52 y 53 donde se concreta la obligación de los Planes Generales de responder a *"los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible del municipio y la mejora de la calidad de vida"* con especial atención, por tanto, al desarrollo y la movilidad sostenible, como nuevos paradigmas del planeamiento en Navarra, consolidados ya como parte esencial del mismo y ya no solo como principios que lo debían informar.

Esta relación de criterios pensados para hacer un buen urbanismo y unas mejores ciudades, de no elaborarse de forma correcta, profunda, realista y sistemática puede acarrear serios problemas a posteriori, ante posibles recursos o impugnaciones de los Planes si por los Tribunales se hace una interpretación literal de los mismos como podemos suponer, a la vista de la reciente y abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre nulidad de los planes, confundiendo criterios u obligaciones con los objetivos a que debe aspirar el Plan, y que debe justificar en la Memoria.

Así, el artículo 51 TRLF-17 incorpora como criterios generales para el desarrollo del Plan el asegurar la renovación y regeneración urbana frente a un crecimiento expansivo e injustificado, así como la necesidad de justificar los crecimientos propuestos en base al modelo de desarrollo, la demanda previsible y su adecuación para completar las tramas urbanas, apostando por un modelo sostenible que será posteriormente desarrollado en el nuevo artículo 52, en concreto :

- i) Fomentar un crecimiento compacto con prioridad a procesos de extensión discontinua así como priorizar la consolidación de los núcleos existentes y a las actuaciones y procesos de renovación y rehabilitación urbana frente a los nuevos desarrollos, en correspondencia con el principio de "ciudad compacta" ya asumido de forma clara por la jurisprudencia, por ejemplo la Sentencias del Tribunal Supremo como las de 10 de julio de 2012, 26 de marzo de 2013 (recursos 2483/2009 y 4312/2009) o la sentencia 1825/2015 de 7 de mayo de 2015 (recurso 1991/2013).
- ii) Mejora de la eficiencia y eficacia energética mediante la introducción de las energías renovables, la urbanización de espacios públicos con bajo coste y medidas de ahorro en materia de riego y mantenimiento, el bioclimatismo y la mejora de la envolvente de las edificaciones.
- iii) Favorecer la movilidad sostenible y la accesibilidad con medidas concretas para posibilitar la instalación de ascensores, supresión de barreras arquitectónicas y aparcamientos adaptados.
- iv) Favorecer la preservación del paisaje con identificación en el planeamiento de

lugares y enclaves de interés y criterios para su protección.

Resulta interesante comentar el apartado 2 del citado artículo 52 TRLF-17, que hace referencia al diseño de actuaciones de mejora de la eficiencia energética, y para ello se deberá fomentar, desde el planeamiento, la integración de las energías renovables en el planeamiento municipal, incluyendo algunas cuestiones de carácter excesivamente detallado más propios de un reglamento o instrucciones de planeamiento, como la letra c), así como otras de mayor trascendencia para el futuro de los municipios, como puede ser la aspiración a equilibrar el gasto energético municipal con la implantación de fuentes renovables en el municipio, posibilitando suelos para ello, y pudiendo conocer y valorar el potencial energético, municipal; y, la introducción de la jardinería sostenible mediante especies autóctonas en los espacios verdes.

Este artículo 53 se dedica en exclusiva a la movilidad sostenible con el objetivo de reducir la necesidad de desplazamientos y facilitar el uso y eficacia del transporte público. A tal fin los instrumentos que establezcan la ordenación detallada en suelo urbano y urbanizable, es decir PEAU y PP, deberán incorporar un estudio de movilidad generada de la actuación, así como en los suelos urbanizables los promotores deberán asumir la ampliación o el refuerzo de los sistemas generales o locales de vías públicas para garantizar el buen funcionamiento de las mismas tras la actuación.

#### ***1.4ª.- Un nuevo modo de construir. Calidad, eficiencia energética, sostenibilidad.***

Una de las opiniones más reiteradas en las entrevistas efectuadas ha sido la imprescindible necesidad de que la industria de la construcción asuma de forma inmediata una profunda renovación en la forma de producir sus productos, así como en la regulación-modernización de la normativa de construcción y edificación.

La dispersión normativa en materia de edificación en España-Navarra genera muchas veces conflictos de interpretación y aplicación, reclamando claramente alguno de los entrevistados una nueva normativa de edificación que afronte de forma unitaria y coherente todo los retos a los que se debe enfrentar la edificación: (i) la eficacia y eficiencia energética, una de las cuestiones más relevantes e importantes para el futuro a juicio de los representantes de los Colegios de Arquitectos y de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación, así como de algunos de los profesionales entrevistados; (ii) así como la formación en herramienta de diseño y construcción como el *Building Information Modeling* (Modelado con Información para la Construcción) , BIM, programa que utiliza no solo geometría en 2D o 3D sin diferenciar los elementos, sino bibliotecas de objetos inteligentes y Paramétricos, interpreta la interacción lógica entre diferentes tipos de objetos y almacena la información referente a estos objetos, lo que permite ejecutar un proyecto en obra que está totalmente modelado y no va a haber problema alguno de cabida, dimensiones, etc, que supongan problemas o imprevistos al ejecutar la obra, con lo que se gana . y aumenta, la productividad en el sector de la construcción, introduciendo *LEAN Construction*, una nueva filosofía para la construcción que pretende generar valor al producto final. La generación del valor está directamente relacionada con la eliminación de los desperdicios. Es decir, hay que eliminar del proceso todo aquello que no genera valor al producto y que por lo tanto lo está encareciendo. Al respecto de este cambio cultural , que tiende a la "industrialización" y profesionalización de un sector tradicionalmente poco innovador, hicieron mucho hincapié los representantes de los Colegios Profesionales y el Presidente de ACP y FLCN, especialmente sensible a este tema como al de la modernización y competitividad de las empresas navarras en el sector, pues reconociendo como una importante fortaleza de nuestras empresas que hoy resultan muy competitivas y que algunas de ellas son pioneras en algunas de las mejores prácticas, todavía deben mejorar su productividad, no solo por adecuar su coste salarial al de otras CC.AA , lo que nos hace menos competitivos para

trabajar en otras regiones, sino, y sobre todo, por ser pioneras en las nuevas formas de trabajo que el LEAN Construction, los sellos Passivhaus o similares (ECCN) supone, y cada día va a suponer de factor competitivo.

La opinión de Enrique Corral Álvarez, Director General de la Fundación Laboral de la Construcción de España (Cinco Días, 1 de febrero de 2018) resulta muy reveladora de la situación del sector de la construcción en este momento y de los retos más urgentes que debe afrontar en competitividad y formación:

***"Hace unos días saltaban las alarmas. Los promotores inmobiliarios advertían de un encarecimiento de los costes de construcción debido a la escasez de mano de obra cualificada. La reacción no se hizo esperar y en las redes sociales la gente se preguntaba cómo era posible que estos señores dijeran eso "si en mi pueblo hay un montón de parados que proceden de la construcción".***

***Pues esto es posible por varios motivos. En primer lugar, porque la recuperación de la actividad no se está produciendo de igual manera en los diferentes territorios. No hay más que observar los últimos datos de la EPA relativos a la construcción, los cuales reflejan una evolución de la ocupación bastante dispar. Dentro de un incremento interanual medio del 6%, nos encontramos crecimientos de casi el 9% en Madrid, más del 10% en la Comunidad Valenciana o más del 14% en Cataluña, frente a unas caídas de más del 6% en Galicia o de casi el 9% en Extremadura.***

***En segundo lugar, porque los empresarios están teniendo dificultades en encontrar personal especializado de determinados oficios, trabajadores que puedan acreditar esa especialización. Y si volvemos a mirar las estadísticas de ocupación en el sector, esta vez las relativas a su nivel de formación, veremos que muy pocos pueden acreditar formalmente su oficio. Seguramente haya muchos más que posean las competencias adecuadas, pero no lo pueden demostrar. Los oficiales de mayor experiencia que encontrábamos en las obras en los tiempos de bonanza están hoy jubilados y pocos de sus discípulos pueden acreditar su especialización.***

***Seguramente, los mecanismos del mercado reaccionarán propiciando el trasvase de trabajadores hacia las zonas donde más está creciendo la actividad y ajustando sus retribuciones al alza. Pero esto será únicamente una solución a corto plazo del problema en esas zonas. La previsible evolución positiva de la actividad en todo el país hace necesario adoptar medidas que puedan paliar a medio y largo plazo el déficit de cualificación que se anuncia para nuestro sector, un sector que debe afrontar retos tan importantes como la mejora de la productividad, la***

eficiencia energética, el compromiso medioambiental o la transformación digital. Es evidente que todo ello pasa por una mayor profesionalización.

**Para diseñar esas medidas debemos partir de un análisis de los niveles de cualificación que actualmente tenemos.** España presenta, con carácter general y no solo en el sector de la construcción, una población adulta con uno de los porcentajes más altos de personas con nivel educativo bajo (aproximadamente un 44% frente a la media europea del 27%). Tenemos un porcentaje también de los más altos en población muy cualificada (un 32% frente a la media europea del 27%). Nuestro gran problema es que solo tenemos un 24% de población con nivel de cualificación intermedia, frente a la media europea del 46%. Es esa cualificación intermedia la que se corresponde con el tipo de trabajador que mayoritariamente requiere cualquier industria moderna, incluida la construcción.

**El sector de la construcción tampoco presenta problemas en cuanto a los niveles más altos de cualificación.** Las cifras anuales de egresados universitarios en titulaciones relacionadas con su actividad así lo señalan. Sin embargo, en cuanto a los niveles intermedios, las cifras relativas a los títulos de formación profesional, en el ámbito educativo, y a los certificados de profesionalidad, otorgados en el ámbito laboral, resultan preocupantes. Apenas 3.000 alumnos salen cada año de los ciclos de FP de la familia de edificación y obra civil. Y menos de 8.000 certificados de profesionalidad de dicha familia han sido otorgados por la autoridad laboral entre los años 2008 y 2016.

Parece, por lo tanto, imprescindible adoptar medidas tendentes a mejorar los niveles de cualificación intermedios. En el ámbito de la formación profesional inicial, es evidente que invertir la actual tendencia negativa en cuanto al número de jóvenes que eligen ciclos de FP relacionados con la construcción requerirá su tiempo. El sector deberá mejorar su imagen y demostrar que se está convirtiendo en una industria moderna y con futuro para ellos.

Pero mientras tanto debemos actuar con medidas a más corto plazo que permitan mitigar el problema.

**En primer lugar, deben adoptarse medidas que mejoren el funcionamiento de nuestro mercado laboral,** coordinando esfuerzos de los servicios públicos de empleo y de las organizaciones del sector, de forma que las empresas puedan encontrar a los trabajadores con los perfiles que necesitan y los trabajadores puedan encontrar el empleo con las funciones adecuadas y la retribución que merecen.

En segundo lugar, deben potenciarse los procesos de acreditación de competencias adquiridas por los trabajadores a través de la experiencia o de formación no reglada. Esta figura,

prevista en nuestra legislación, permite que los trabajadores que demuestren sus competencias, mediante una evaluación ante un tribunal, puedan recibir su certificado de profesionalidad.

**Y en tercer lugar, debe recuperarse la figura del aprendiz utilizando adecuadamente el contrato para la formación y el aprendizaje**, lo que permitiría la incorporación de jóvenes a procesos de auténtica formación dual, acelerando la generación de nuevos oficiales especializados. Para ello resulta necesario clarificar el marco jurídico de esta modalidad contractual, haciéndolo atractivo para las empresas y al mismo tiempo evitando su uso fraudulento.

**El sector de la construcción, a través de la negociación colectiva**, apuesta por fórmulas que ya funcionan en otros países europeos, como la gestión paritaria de la formación a través de la Fundación Laboral de la Construcción. Gracias a ello, dispone hoy de una estructura que le permitirá hacer frente a los desafíos de su transformación. Es hora de ponerse manos a la obra."

#### *1.4º.1.- Ley de Ordenación de la Edificación ( Ley 38/1999) y Código Técnico de la Edificación ( Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo)*

En el documento "Estudio de mercado y estrategia global en el sector de la construcción en Navarra, incluido en el Proyecto "Novacons" ( 2017) se desarrolló de forma sistemática y completa el marco normativo de la edificación, por lo que en este documento vamos a transcribir lo allí expuesto, por entender que ambos documentos responden a un objetivo común, y vamos a incorporar las reflexiones, comentarios y críticas que en las distintas entrevistas hemos recogido al respecto

"La regulación de la edificación anterior al siglo actual no contaba con una regulación específica en España, siendo establecida principalmente a través de diversos artículos del Código Civil y de una normativa dispersa que no solo no acababa de abordar la problemática del proceso edificatorio en relación a la responsabilidad de los agentes que intervienen en el mismo, sino que además ignoraba la necesidad de proporcionar garantías a los consumidores y usuarios de la misma. En relación a esta última normativa caben destacar el Real Decreto 1650/1977, de 10 de Junio, sobre normativa de la edificación que estableció las Normas Básicas de la Edificación como disposiciones de obligado cumplimiento en el proyecto y la ejecución de los edificios, el Real Decreto 2429/1979, de 6 de Julio, por el que se aprueba la Norma Básica de la Edificación NBE CT-79 "Condiciones Térmicas de los Edificios", y el Real Decreto 21/1996, de 4 de Octubre, por el que se aprueba la Norma Básica de la Edificación NBE CPI-96 "Condiciones de

*protección contra incendios de los edificios". Toda esta normativa, a pesar de intentar atender a diversas demandas sociales, no llegó a constituir un compendio coordinado con el que afrontar global y específicamente las necesidades de calidad y seguridad de la edificación. Para afrontar dichas lagunas se aprobó la Ley 38/1999, de 5 de Noviembre, de Ordenación de la Edificación que permitió establecer unos requisitos mínimos para garantizar la calidad de la edificación y con ello proteger los intereses de los consumidores y usuarios."*

*"Abundando en el objetivo de mejora de la calidad de la edificación, pero incorporando los objetivos de promoción de la innovación y la sostenibilidad en la misma algo más de un lustro después de la aprobación de la Ley 38/1999 se aprobó el Real Decreto 314/2006, de 17 de Marzo, del Código Técnico de la Edificación. Con el mismo se establecen los requisitos mínimos de calidad de los edificios y sus instalaciones, en desarrollo de las exigencias de la anterior Ley 38/1999, con el objeto de "garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad, la sostenibilidad de la edificación y la protección del medio ambiente".*

*El Código Técnico de la Edificación crea, por primera vez, un marco normativo homologable al existente en los países de la Unión Europea y permite armonizar la legislación española con la europea en la materia. En concreto, con la Directiva 89/106/CEE del Consejo, de 21 de Diciembre relativa los productos de construcción, y la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de Diciembre, relativa a la eficiencia energética de los edificios." (pág. 116 y ss)*

La aprobación y aplicación del CTE ha supuesto la modernización de la normativa existente, la convergencia a la tendencia de códigos prestacionales de países europeos, favoreciendo el desarrollo tecnológico y sostenible, habiéndose interiorizado ya el mismo por los profesionales y empresas del sector. El enfoque esencial del CTE es el establecimiento de unos requisitos prestacionales en los edificios frente a los prescriptivos, es decir, trata de buscar unos mínimos que deben ser cubiertos y garantizados, sin que se definan soluciones constructivas preestablecidas, dejando estas para su especificación en los proyectos, favoreciendo de manera clara la innovación.

Está estructurado en dos partes: La primera parte, de carácter obligatorio, recoge las disposiciones de carácter general y establece las exigencias que deben cumplir los edificios para satisfacer los requisitos de seguridad y habitabilidad en la edificación. La segunda parte, facilita los instrumentos posibles para dar cumplimiento a la primera parte, mediante los Documentos Básicos (DB) que contienen un conjunto de requisitos técnicos,

que determinan la aptitud del edificio para el cumplimiento de las exigencias básicas, así como los procedimientos de verificación cuya utilización acredita también el cumplimiento de estas exigencias.

El ámbito de aplicación del Código Técnico de la Edificación, regulado en su Art. 2, es el de todos los edificios públicos y privados sujetos a licencia, y más en concreto "las obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de sencillez técnica y de escasa entidad constructiva, que no tengan carácter residencial o público, ya sea de forma eventual o permanente, que se desarrollen en una sola planta y no afecten a la seguridad de las personas", así como "las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en edificios existentes, siempre y cuando dichas obras sean compatibles con la naturaleza de la intervención y, en su caso, con el grado de protección que puedan tener los edificios afectados".

Estos documentos se agrupan en seis bloques:

1. Documento Básico de Seguridad Estructural (DB-SE). Su objetivo es asegurar que el edificio tiene un comportamiento estructural adecuado frente a las acciones e influencias a las que pueda estar sometido durante su construcción y uso previo.
2. Documento Básico en caso Incendio (DB-SI). Trata de abordar temas que en la normativa anterior no se contemplaban, como son el control del humo en los incendios, el desarrollo de criterios para el diseño de fachadas que limiten el riesgo de propagación de un incendio a otros sectores o a otros edificios, así como corregir la inexistencia de métodos explícitos para el cálculo de la resistencia al fuego de los elementos estructurales.
3. Documento Básico de Seguridad de Utilización (DB-SU). Trata de reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios de un edificio sufran daños inmediatos durante el uso previsto del mismo, como consecuencia de las características del proyecto, construcción, uso y mantenimiento.
4. Documento Básico de Salubridad (DB-HS). Trata de reducir el riesgo para los usuarios en las condiciones normales previstas de utilización, de las humedades, la

- recogida y evacuación de los residuos, procurando una adecuada calidad de aire interior y de suministro de agua.
5. Documento Básico de Protección Frente al Ruido (DB-HR). Trata de limitar dentro de los edificios y en condiciones normales de utilización, el riesgo o molestias derivados de los ruidos producidos por elementos externos, internos o de las instalaciones del propio edificio.
  6. Documento Básico de Ahorro de Energía (DB-HE). Trata de conseguir un uso más racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo, a la vez que se promueve que parte de ese consumo proceda de fuentes de energía renovable, incluida en el propio proyecto, para su construcción, uso y mantenimiento.

Con posterioridad y en relación con los requisitos básicos de Seguridad de Utilización el Real Decreto 173/2010 modificó, mediante artículo único, el Código Técnico de la Edificación, incorporando al mismo los requisitos básicos para la accesibilidad y no discriminación de las personas ; y, se aprobó el Real Decreto 1371/2007, de 19 de Octubre, por el que se aprueba el Documento Básico DB-HR de protección frente al ruido, con el que se pretendió "solucionar las carencias de la legislación actual vigente en cuanto a las condiciones acústicas de la edificación para reducir los riesgos y molestias provocados por el ruido a los usuarios" mediante medidas en el procedimiento de verificación, caracterización y cuantificación de las exigencias, valores límites de aislamiento, valores límites de tiempo de reverberación, ruido y vibraciones de las instalaciones, etc.

Esta nueva regulación ha supuesto un cambio muy importante en el sector de la construcción, tanto por el endurecimiento de los requisitos mínimos de calidad, como por el enfoque general de la construcción hacia sistemas más sostenibles y respetuosos con el medio ambiente. El sector de la edificación tiene una importante repercusión económica y medioambiental que prácticamente carecía de regulación y el CTE lo que ha hecho es transponer parte de la Directiva 2002/91/CE de 16 de Diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios, en lo que se refiere a los requisitos mínimos de eficiencia energética que estos deben cumplir. Parece obvio que la aplicación del CTE

ha generado un conjunto de mejoras directas respecto a una arquitectura sostenible y el producto final obtenido:

- Mejor aislamiento térmico y acústico.
- Criterios de energía renovable, orientación solar, iluminación artificial etc.
- Menor consumo energético.
- Menor consumo de agua.
- Mayor respeto al entorno.
- Incremento de la calidad en el producto final.
- Menores costes de utilización para el usuario final.
- Mayor confort.
- Mayor satisfacción del cliente.

#### *1.4º.2.- Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012 relativa a eficiencia energética.*

Entre los objetivos prioritarios de la Unión Europea para los próximos años destacan dos que están estrechamente relacionados entre sí, la reducción de la dependencia energética y el cumplimiento con el protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

La Unión Europea trata de racionalizar el consumo de energía mediante una utilización eficiente, prudente, racional y sostenible de la misma. Según el Libro Verde de Estrategia Europea para una energía sostenible, competitiva y segura, la UE es muy dependiente de los suministros energéticos del exterior, aproximadamente representa un 50% de sus necesidades y para el 2030, si la demanda sigue creciendo, alcanzará el 70%.

Por otra parte, el fomento de la eficiencia energética constituye una medida necesaria a incluir dentro de las opciones existentes para alcanzar lo dispuesto en el Protocolo de Kioto. La Unión Europea juega un importante papel para la reducción de las emisiones de dióxido de carbono (reducir, como mínimo, en un 20% los gases efecto invernadero respecto a los niveles de 1990) y mantener la temperatura global por debajo de 2 0C. A lo largo de los últimos años, son muchos los estudios, medidas y políticas que se vienen desarrollando - El Libro Verde de eficiencia energética

Hacer más con menos, Libro Verde de la energía: Estrategia europea para un suministro energético seguro competitivo y sostenible, El plan de acción para la eficiencia energética, Programa *Climate Action* etc. - , con el fin de concienciar, transformar y finalmente cambiar el modelo productivo de los países que integran la UE con políticas adecuadas para que se produzca el cambio. Actualmente existe un objetivo específico para el 2020, que es el de reducir el 20% el consumo energético, reducir la emisiones de CO2 un 20% y producir un 20% de la energía consumida mediante fuentes de energía renovables (20-20-20).

Para alcanzar estos objetivos se abogó por una aplicación de prioridades establecidas en el Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial y actuar sobre la edificación supone una de las claves para alcanzar estos objetivos. En este plan se determinó el ahorro energético potencial que posee el sector de la construcción y en concreto, el segmento de edificación. Conviene tener en cuenta que el consumo energético del segmento de la edificación viene dado, no solo por su proceso de producción, sino también por el consumo de cada edificio a lo largo de su vida útil. En algunas investigaciones incluso se contempla la necesidad de incluir como parte del consumo del sector de la construcción, la energía gris o cautiva entendida como la energía consumida a lo largo del proceso del ciclo de un producto. El ciclo comprende las actividades desarrolladas desde la extracción de la materia prima hasta la instalación en obra de los materiales, en especial de aquellos sectores industriales, cuya producción tiene una alta vinculación con la actividad constructora.

El ahorro energético potencial que posee el segmento de la edificación, es lo que determinó la necesidad de establecer medidas específicas: reducir el consumo de energía dentro de este segmento, incrementar la aplicación de energías procedentes de fuentes renovables para su propio autoabastecimiento y reducir las emisiones de gases efecto invernadero. En términos generales, se pretende cumplir con los objetivos específicos que tiene la UE. Así la Unión Europea ha ido promulgando distintas Directivas relativas a la mejora de la eficiencia energética: Directiva 89/106/CEE del Consejo, Directiva 93/76/CEE el Consejo; Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y Directiva 2010/31/UE del Parlamento y Consejo relativa a eficiencia energética de los edificios y Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012 relativa a eficiencia energética.

El ahorro energético supone un cambio importante a la hora de enfocar los nuevos proyectos de edificación especialmente en dos sentidos. Por un lado, el nivel de aislamiento térmico debe aumentar y también se deben buscar soluciones constructivas más efectivas, para evitar consumos excesivos de energía –lo que se denomina el diseño pasivo, buscando la mínima demanda de energía del edificio- para permitir que la edificación demande menos energía y contribuya de manera clara a los compromisos de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>.

Por otro lado se hace obligatoria la incorporación de energía solar u otra energía renovable, afectando a la configuración de los edificios y en la propia ordenación urbanística.

Esta preocupación por la sostenibilidad, y en este caso por lograr una edificación más sostenible, están teniendo, y cada vez va a tener más, un importante impacto en la totalidad de agentes que intervienen en un proyecto de edificación, desde el proyectista (arquitectos, ingenieros, etc.) que debe adaptar los diseños a la normativa, teniendo en cuenta la orientación de los edificios, soluciones constructivas que aporten un correcto aislamiento, uso de energías renovables que reduzcan los costes energéticos, etc. debiendo hacer un importante esfuerzo de estudio e interpretación del CTE, y dominio de los nuevos materiales e instalaciones y nuevas soluciones constructivas y sus aplicaciones, hasta los profesionales de obra encargados de llevar a cabo la correcta producción del inmueble. También incide de manera directa en la ejecución de una obra en cuanto al control de nuevas soluciones constructivas, de las instalaciones y desarrollo de nuevas técnicas así como en el control documental que tienen que llevar tanto arquitectos como aparejadores.

Por su parte los promotores, tienen que afrontar los posibles sobrecostes que lleven estos nuevos cambios introducidos por el CTE, que hoy en día resulta difícil todavía poder cuantificar -por la escasez de obra nueva realizada debido a la crisis y a las dificultades de financiación existentes- y que finalmente repercutirá en el precio final de las viviendas. Los constructores, como realizadores físicos de proyectos de edificación, necesitan tener una importante capacitación técnica, para afrontar una mayor complejidad de la actividad constructora. El grado de especialización de las empresas instaladoras también se ve afectado y la aplicación de los nuevos sistemas requieren de

mano de obra especializada y capacitada para facilitar un óptimo rendimiento de las nuevas instalaciones que en muchos casos son novedosas como es el caso de la energía solar. También el personal de obra encargado de llevar a cabo procesos de aplicación de materiales en las diferentes fases de obra necesitará mejorar su capacitación técnica, para conocer y llevar a cabo con destreza las nuevas soluciones constructivas que son necesarias para cumplir con las nuevas exigencias.

Este cambio también debe incidir de manera directa sobre las empresas industriales y los suministradores (distribuidores de materiales de construcción). A los primeros porque se encuentran con la obligación de evolucionar y ofrecer productos más avanzados que puedan cubrir las expectativas tanto térmicas como acústicas, a la vez que tienen que proponer nuevas soluciones constructivas o productos industrializados que faciliten el cumplimiento de las nuevas exigencias reglamentarias. Por su parte, a los suministradores o distribuidores de materiales de construcción, por el importante papel que debe realizar como intermediario haciendo el papel de asesoramiento y como elemento difusor de los nuevos productos más avanzados con capacidad de cubrir las expectativas de los nuevos proyectos.

Todos estos aspectos ponen de manifiesto que hay que realizar un importante esfuerzo de adaptación y que sin la cooperación de todos los agentes que intervienen en un proyecto de edificación, parece imposible poder llevar a cabo un proceso de transformación tan importante como el que requiere una construcción energéticamente eficiente y sostenible.

El marco general normativo quedó establecido con la aprobación de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 19 de Mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios. El objetivo de la Directiva 2010/31/UE ha sido el de fomentar la eficiencia energética de los edificios en el espacio de la Unión Europea, en función de las condiciones climáticas exteriores y las particularidades locales, así como las exigencias ambientales interiores y la rentabilidad en términos coste-eficacia. Como tal se extiende al conjunto de los edificios existentes que lleven a cabo reformas importantes y establece un calendario de aplicación con objetivos concretos ("consumo de energía casi nulo") tanto para los edificios nuevos (31 de Diciembre de 2020) como para los

edificios nuevos ocupados que sean propiedad de Administraciones Públicas (31 Diciembre 2018).

Posteriormente, se aprobó la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de Octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, que modifica las anteriores Directivas. La Directiva establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión Europea con la finalidad de asegurar la consecución de lograr un 20 % de ahorro para el año 2020.

El marco normativo español relativo a la eficiencia energética en la edificación se define a partir de diversos instrumentos:

- a) Real Decreto 1027/2007, de 20 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), en el que se establecen las exigencias de eficiencia energética y de seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios destinados a atender la demanda de bienestar e higiene de las personas, durante su diseño y dimensionado, ejecución, mantenimiento y uso.
- b) Real Decreto 47/2007, de 19 de Enero, por el que se aprueba el Procedimiento Básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción, tiene por objeto establecer una metodología de cálculo de la calificación de la eficiencia energética, necesaria para realizar el proceso de certificación, aplicadas a los edificios de nueva construcción y a las modificaciones, reformas o rehabilitaciones de edificios existentes con una superficie superior a los 1.000 m<sup>2</sup>.
- c) Documento Básico DB HE de Ahorro de Energía, que forma parte del Código Técnico de la Edificación y que fue revisado y actualizado mediante la Orden FOM 1635/2013, de 10 de Septiembre.

De las distintas entrevistas realizadas, podemos afirmar la casi unanimidad en la preocupación e interés por esta cuestión.

El Plan Energético Horizonte 2030, aprobado por el Gobierno de Navarra, dedica una importante parte del mismo a las actuaciones que afectan a la vivienda, así como ya vimos el Plan Estatal de Vivienda 2017-2021. La rehabilitación de edificios y viviendas y la regeneración energética de barrios y el diseño de los edificios aplicando criterios bioclimáticos son las actuaciones previstas en el Plan, partiendo de que el 90 % del parque residencial existente no cumple el CTE 2006 (58 % anterior a NBC CT 79). La rehabilitación energética protegida incluye la adecuación funcional (mejora del aislamiento), ahorro en el consumo energético, y mejora de las instalaciones térmicas centralizadas (anillado interior de la instalación de calefacción). Para los profesionales entrevistados es esencial profundizar y ampliar estas ayudas, darlas a conocer como algo bueno y muy necesario, pudiendo hacer para ello una gran labor las Oficinas de Rehabilitación extendidas por toda Navarra, pues tanto la accesibilidad-habitabilidad (algo que se percibe más y es más demandado) como la eficiencia energética, proporcionan calidad de vida y confort en la viviendas, además de ahorro, y permiten el reciclaje del patrimonio edificado, lo más sostenible, y la generación de riqueza y trabajo al constructor local. Falta formación en los profesionales y los constructores y coordinación y difusión en la administración para impulsar esta política muy necesaria. No ha sido buena la "sobresubvención" – por ejemplo, Lourdes Renove en Tudela- pues si es verdad que es necesario fomentar e impulsar, con una muy elevada cantidad de subvención al principio, las actuaciones innovadoras, así como fomentar experiencias piloto, luego el ciudadano espera que siempre vaya a ser así, y se ha visto retraída la demanda a la espera de mejores condiciones que no son prudentes, siendo el nivel de subvención como se ha establecido ahora es más que razonable.

Durante los últimos años, 2016 y 2017, se ha incrementado en Navarra de forma muy importante el número de expedientes de mejora de envolvente, (72 y 40 expedientes con un presupuesto subvencionable de más de 30 millones de euros y 10 millones de subvención), si bien geográficamente todos los expedientes se han concertado en Pamplona y su entorno metropolitano, generándose un importante nicho de actividad para el sector de la construcción, en un trabajo de gestión con las Comunidades de Vecinos y apoyado en la política de subvenciones, ahora nuevamente impulsada por el Plan Estatal.

La política de ayudas del Gobierno de Navarra, Decreto Foral de Ayudas a la Rehabilitación, ( art. 81 y ss del Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, añadidos por el Decreto Foral 2/2016, de 27 de enero ) es una claro apoyo a la regeneración energética de los conjuntos residenciales :

**"Artículo 81. Definición y régimen jurídico.**

1. El Gobierno de Navarra fomentará e incentivará las actuaciones normalizadas de rehabilitación de vivienda y también las de gran rehabilitación consistentes en la mejora de conjuntos residenciales que incluyan operaciones en los edificios de viviendas, incrementando su eficiencia energética, y en la urbanización de su entorno encuadradas en los proyectos de intervención global que, al efecto, apruebe el Departamento competente en materia de vivienda, con arreglo a las disponibilidades presupuestarias y a la normativa aplicable.

A tal efecto, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra podrá suscribir convenios de colaboración en apoyo de actuaciones que tengan por finalidad el cumplimiento de los objetivos señalados anteriormente.

2. Podrán acogerse a lo dispuesto en esta sección las actuaciones protegibles que se desarrollen en el marco establecido en los proyectos de intervención global y, en su caso, en los convenios de colaboración que al efecto suscriba la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y dentro del plazo de vigencia que al efecto se establezca.

Asimismo, podrán acogerse a lo dispuesto en esta sección las áreas de regeneración o áreas de renovación urbana integrada, declaradas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 61 bis de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre , de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

3. Las actuaciones protegibles para la regeneración energética de conjuntos residenciales se regirán por lo dispuesto en este decreto foral para las actuaciones protegibles en materia de rehabilitación con las especialidades previstas en esta sección."

El Gobierno de Navarra no va a definir el concepto de ECCN, Edificios de Consumo Casi Nulo, por lo que debemos acudir a la normativa del Ministerio de Fomento. Este concepto derivado de la Directiva 2010/31/UE impone a los estados miembros que a las nuevas edificaciones a partir de 31/12/2010 (31/12/2018 los edificios públicos) sean ECCN. El Plan Nacional, elaborado en cumplimiento de la Directiva, no define que hemos de entender legalmente por ECCN. La Orden FOM/588/2017, de 15 de junio, por la que se modifican el Documento Básico DB-HE "Ahorro de energía" y el Documento Básico DB-HS

"Salubridad", del Código Técnico de la Edificación, define "Edificio de consumo de energía casi nulo: Edificio que cumple las exigencias reglamentarias establecidas para edificios de nueva construcción en las diferentes secciones de este Documento Básico". Es decir, que remite íntegramente a lo previsto en el CTE, es decir cualquier edificio que se construya a partir de ahora que cumple le vigente CTE sería ECCN, lo que parece una "artimaña" legal del Estado para incumplir la Directiva.

Un edificio EECN (siglas de Edificios de Consumo Energético Casi Nulo) precisa entre un 60 y un 80% menos de energía, y la que requiere debe ser renovable y producida por elementos situados en el propio inmueble o en la urbanización de la que forme parte. La rehabilitación realizada con los mismos criterios ahorra, el menos un 40 o 50% de consumo de energía.

Esta situación, la incorrecta trasposición de la Directiva, no parece asumible ni aceptable, y debería llevar al menos a una modificación urgente del CTE, pues si la Directiva deja que cada Estado defina que entiende por ECCN no cabe que un Estado "no se crea el tema", como parece ser en el caso español por sus actos, la figura de ECCN.

El concepto ECCN no es que un edificio consuma poca energía, sino que demande poco consumo energético, que su demanda energética sea 15/Kw/h/m<sup>2</sup> el consumo medio actual es de 250 Kw/h/m<sup>2</sup> y con el cumplimiento del CTE 1979 125 Kw/h/m<sup>2</sup> y actual 40 Kw/h/m<sup>2</sup>). Para los técnicos entrevistados en certificado *Passivehaus*, u otros existentes, no deben ser una obligación, no así el aspirar a lograr edificios ECCN, o lo que para ellos puede ser lo mismo, hacer una buena arquitectura sostenible, utilizando las buenas practicas del bioclimatismo, orientación, materiales, puente termino, etc.

En Navarra la legislación desde 2017 ha establecido una exigencia progresiva en materia energética para las viviendas protegidas:

- Desde el 1 de enero de 2017: nivel mínimo B en la certificación energética relativa al consumo de energía.
- Desde 1 de enero de 2018: nivel mínimo A.
- Desde 1 de enero de 2019. Todos ECCN ( lo que va suponer un retroceso) .

La sociedad pública NASUVINSA, ha dado un paso muy decidido en este camino, y en sus promociones ha comenzado a exigir el certificado *Passivehous*, en concreto eta ejecutando 4 proyectos) además a través de la plataforma EnerInvest sobre eficiencia energética ofrece asesoramiento técnico, legal y financiero a inversores o promotores navarros que quieran poner en marcha proyectos de esta naturaleza.

El Plan de Vivienda de Alquiler de Navarra, cuyos primeros proyectos ya han sido puestos en marcha por la sociedad pública de suelo y vivienda Nasuvinsa, contempla la construcción de 524 VPO en régimen de alquiler durante los próximos tres años para facilitar el acceso a la vivienda protegida de alquiler a jóvenes o familias con recursos escasos y todos los edificios se adecuarán al estándar *Passivhaus*, adelantándose a la normativa europea al aplicar desde este año el estándar en todos los edificios de su Plan de Alquiler y a exigirlo como requisito en los primeros concursos que comenzó a licitar antes del verano, si bien debió retirar la cita expresa a la certificadora en concreto *Passivhaus*.

#### *1.4º.3.- Informe de Evaluación de Edificios. Decreto Foral 108/2014, de 12 de Noviembre.*

El art. 29 y 30 del TR-15, regulan el Informe de Evaluación de Edificios, introducido en nuestra legislación por la Ley 8/2013, si bien en apartado 2 del art. 29 y art. 30 han sido declarados inconstitucionales por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 2017, por carecer el Estado de título competencial para regular los aspectos que regulaban esos artículos.

Esta declaración no afecta en la práctica pues Navarra regulo esta figura mediante el Decreto Foral 108/2014, de 12 de noviembre, por el que se regula el Informe de Evaluación de Edificios.

“Esta norma tiene por objetivo de regular el informe de evaluación de los edificios, cuya finalidad última es favorecer la conservación y rehabilitación del parque de edificios de viviendas y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, asegurando su seguridad, salubridad y accesibilidad de forma que no supongan riesgos para sus usuarios, no se produzca un deterioro evitable de los edificios y se conozca la eficiencia energética de los edificios.

*El informe de evaluación de los edificios será aplicable a los edificios de tipología residencial colectiva. La evaluación del edificio contemplará los siguientes aspectos:*

- a) *El estado general del edificio, de sus elementos estructurales, constructivos y de las instalaciones que no requieran, por su normativa sectorial, inspecciones técnicas específicas, constatando las patologías o deficiencias que se puedan apreciar con los sentidos.*

*Para el caso de las instalaciones que requieran inspección técnica específica, el técnico que efectúe la evaluación del edificio se limitará a requerir a los propietarios o administradores la presentación de los correspondientes contratos de mantenimiento, boletines, informes u otros documentos que acrediten el cumplimiento las exigencias propias de cada instalación.*

*No es objeto de la evaluación la detección de vicios o daños ocultos, ni la determinación precisa del origen de las patologías observadas, aunque sí la formulación de un prediagnóstico de sus posibles causas. Si el evaluador, para determinar la gravedad de una o más patologías detectadas, lo considerara necesario, propondrá a los propietarios la elaboración, por el propio evaluador o por técnico distinto, de un informe pericial o técnico que establezca un diagnóstico preciso de los daños, su origen, la forma de subsanarlos y la necesidad, en su caso, de redacción de un proyecto de rehabilitación.*

- b) *El grado de accesibilidad del edificio y enumeración de los elementos que incumplen lo dispuesto en el código técnico de la edificación, DB SUA, y normativa de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad. Si el edificio fuera técnicamente inaccesible, se determinará si el edificio puede mejorar sus condiciones de accesibilidad mediante ajustes razonables que no supongan una carga desproporcionada en los términos establecidos en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Si el edificio es susceptible de realizar ajustes razonables, se indicarán éstos en el informe.*

- c) *La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente. Si el edificio ya cuenta con un certificado de eficiencia energética válido sin que haya habido variaciones en las características energéticas del edificio o sus instalaciones, bastará con adjuntar dicho certificado; en caso contrario, deberá efectuarse nueva certificación.*

*Las solicitudes de calificación provisional de rehabilitación protegida de edificios de viviendas con una antigüedad igual o superior a 50 años que se presenten a partir del 1 de julio*

de 2015 deberán aportar copia del informe de evaluación del edificio." ( Estudio de Marcado y Estrategias..., pág. 137)

Esta novedosa e interesante figura ha devenido ineficaz en muchos casos por la forma y modo en que se viene haciendo, sin rigor ni calidad técnica, convirtiéndose en un requisito necesario para el tráfico inmobiliario que se adquiere de forma muchas veces seriada. Los profesionales que deberían haber encontrado en el IEE un nicho de actividad, y la administración que debería servirse de este Informe para conocer el estado real de las edificaciones y el grado de conservación de las mismas ( obligación de los propietarios sancionable) , han visto como las nuevas tecnologías, la falta de rigor, y la falta de exigencia, a juicio de alguno de los entrevistados, ha limitado mucho la potencialidad y efectos positivos de los IEE.

#### *1.4º.4.-Legislación ambiental en la obra pública. Sometimiento a Evaluación Ambiental.*

En los Capítulos III 1ª y V 4ª vamos a desarrollar en profundidad el comentario de la legislación foral y estatal en relación a las obras de urbanización- obra pública más importante en la transformación de suelo- y de Intervención para la protección ambiental, legislación ambiental de referencia para la ejecución de obra pública, al cual nos remitimos.

Es en los Anejos de la Ley Foral 4/2005, LFIPA, y de su Reglamento de desarrollo (Decreto Foral 93/2006) , donde se detallan las distintas actividades de obra pública y su sometimiento a:

- a) Autorización Ambiental Integrada y Evaluación de Impacto Ambiental en función de la aplicación de umbrales y criterios (Anejo 2ª A) – arts. 10 a 24) . y Actividades Sometidas a Autorización Ambiental Integrada y Evaluación de Impacto Ambiental Obligatoria (Anejo 2 B). No se cita ninguna, pues son instalaciones industriales, agropecuarias, etc de producción.
- b) Autorización de Afecciones Ambientales. (Anejo 2 C), Art. 25 a 28. Se citan determinados proyectos como líneas de transporte eléctrico, oleoductos y gaseoductos, instalaciones de aprovechamiento de energía solar o fotovoltaica,

condiciones de abastecimiento de agua en alta y saneamiento en suelo no urbanizable, etc, que conllevan, en muchos casos, obra pública.

- c) Actividades y proyectos sometidos únicamente a Evaluación de Impacto Ambiental en función de la aplicación de criterios de selección. (Anejo 3 A): Industria extractiva, energética, proyectos de ingeniería hidráulica y gestión del agua y proyectos de infraestructuras:

*"1. Proyectos de zonas industriales.*

*2. Proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos (proyectos no incluidos en el Anejo 3 B), con independencia de que en dichos proyectos se contemple, a su vez, la implantación de instalaciones específicas de desarrollo de actividades que requieran licencia municipal de actividad clasificada, por encontrarse incluidas en alguno de los epígrafes del Anejo 4 , en cuyo caso deberá obtenerse dicha licencia, de acuerdo con el procedimiento establecido al efecto en el presente Reglamento.*

*3. Construcción de líneas de ferrocarril, de instalaciones de transbordo intermodal y de terminales intermodales.*

*4. Construcción de aeródromos (proyectos no incluidos en el Anejo 3 B) con independencia de que en dichos proyectos se contemple, a su vez, la implantación de instalaciones específicas de desarrollo de actividades que requieran licencia municipal de actividad clasificada, por encontrarse incluidas en alguno de los epígrafes del Anejo 4 , en cuyo caso deberá obtenerse dicha licencia, de acuerdo con el procedimiento establecido al efecto en el presente Reglamento."*

Los criterios de selección se desarrollan en el Anejo 3 C del Decreto Foral 93/2006.

- d) Actividades y proyectos sometidos en todo caso únicamente a Evaluación de Impacto Ambiental. (Anejo 3B) . Este es el capítulo que más incide en la obra pública , especialmente los proyectos de Energía e Infraestructuras :

*"B) Energía.*

*Extracción de petróleo y gas natural con fines comerciales, cuando la cantidad extraída sea superior a 500 toneladas por día en el caso del petróleo y de 500.000 metros cúbicos por día en el caso del gas, por concesión.*

*2. Tuberías para el transporte de gas y petróleo con un diámetro de más de 800 milímetros y una longitud superior a 40 kilómetros.*

Construcción de líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 kilómetros, incluidas las subestaciones de transformación.

Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan 25 o más aerogeneradores u ocupen dos o más kilómetros de alineación o que se encuentren a menos de 2 kilómetros de otro parque eólico.

C) Proyectos de infraestructuras.

Carreteras:

a) Construcción de autopistas y autovías, vías rápidas y carreteras convencionales de nuevo trazado.

b) Actuaciones que modifiquen el trazado de autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales preexistentes, en una longitud continuada de más de 10 kilómetros.

c) Ampliación de carreteras convencionales que impliquen su transformación en autopista, autovía o carretera de doble calzada, en una longitud continuada de más de 10 kilómetros."

(...)

E) Otros proyectos.

1. Los siguientes proyectos correspondientes a actividades listadas en el presente Anejo 3 B que, no alcanzando los valores de los umbrales establecidos en el mismo, se desarrollen en zonas de especial protección, designadas en aplicación de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres, y de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, o en humedales incluidos en la lista del Convenio de Ramsar:

a) Primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas.

b) Proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva que impliquen la ocupación de una superficie mayor de 10 hectáreas.

c) Proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con inclusión de proyectos de riego o de avenamiento de terrenos, cuando afecten a una superficie mayor de 10 hectáreas.

d) Transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 10 hectáreas.

e) Explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D, cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley de Minas, y normativa complementaria, cuyo periodo de funcionamiento sea inferior a 2 años, cuando la superficie de terreno afectado por la explotación supere las 2,5 hectáreas o la explotación se halle ubicada en terreno de dominio público hidráulico, o en la zona de policía de un cauce.

f) Tuberías para el transporte de productos químicos y para el transporte de gas y petróleo con un diámetro de más de 800 milímetros y una longitud superior a 10 kilómetros.

g) Líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica con una longitud superior a 3 kilómetros, incluidas las subestaciones de transformación.

h) Parques eólicos que tengan más de 10 aerogeneradores.

i) Concentraciones parcelarias."

#### *1.4º.5.- Estrategia española para la rehabilitación energética en el sector de la edificación. Desarrollo sostenible de la edificación.*

En junio de 2014 el Ministerio de Fomento presento, en desarrollo del artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE, la Estrategia española para la rehabilitación energética en el sector de la edificación, dentro de un conjunto de medidas y acciones a favor de la sostenibilidad en nuestros municipios. El objeto de la Estrategia es a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público, como privado que forma parte del Plan Nacional de acción de Eficiencia Energética 2014-2020, ya enviado a la UE (30/04/2014).

La rehabilitación, como reconocen buena parte de los entrevistados, es una oportunidad clave para el futuro del sector, y más si cabe la rehabilitación energética de edificios, una actividad que en algunos municipios de Navarra, caso de Pamplona, ha supuesto un importante nicho de actividad económica en estos años de crisis, y que hoy

supone una apuesta muy firme del Gobierno de Navarra, como posteriormente comentaremos.

En España "nuestro parque edificatorio es especialmente propicio para realizar operaciones eficientes de rehabilitación a gran escala, con un total de 25,2 millones de viviendas, situadas principalmente en entornos urbanos, de las que más de 5 millones de viviendas tienen más de 50 años; un total de 1,8 millones de viviendas están en un estado ruinoso, en mal estado o en estado deficiente y casi un 60 % se construyó antes de la publicación de la normativa en materia de eficiencia energética de la edificación. Hay, además más de un 75 % de edificios residenciales que no son accesibles, es decir, cerca de 7,5 millones de edificios y, de los cerca de 870.000 edificios residenciales que tienen 4 plantas o más, un 43 % no dispone de ascensor, lo que representa más de 360.000 edificios." (VAN-HALEN RODRIGUEZ, 2015, pág. 34) . El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en la línea del Plan 2013-2016, favorece mediante subvencione y ayudas la rehabilitación energética con 8.000 euros/ vivienda en edificios colectivos y 12.000 euros en unifamiliares.

Las razones de por qué esta apuesta se desprende del cumplimiento de las Directivas que venimos analizado, de la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo sostenible, pero también de poderosas razones económicas y de oportunidades de negocio para la industria de la construcción , "La inversión de recursos públicos en la rehabilitación -y en particular, en la rehabilitación energética en el sector residencial- genera un volumen de empleo estimado de 18 empleos por cada millón de € de inversión total. Cuando dicho millón de € es de inversión pública, los empleos generados se estiman entre 54,3 y 56,5 (subvención del 25% de la inversión total, correspondiendo el 75% restante a inversión privada –propietarios o empresas-). Los recursos públicos destinados a la rehabilitación generan retornos equivalentes a la propia inversión, por medio del IVA; por la reducción de los costes de desempleo –no sólo en el sector de la construcción, sino también por los empleos inducidos en otros sectores-; por la reducción e incluso eliminación de la economía sumergida; por el IRPF (nuevos ingresos en función de los puestos de trabajo generados); por las tasas municipales de expedición de licencias y permisos de obras. . Además, se reduce la dependencia energética del país con la reducción de la factura energética de los hogares y se mejora la calidad de la salud y del aire." ( M. Fomento, 2014).

## ***I-5º.- Nueva política de Vivienda.***

### ***I.5º.1.- Derecho a la Vivienda, cambio de paradigma en la viviendas.***

El artículo 47 de la CE 1978 reconoce el derecho a la vivienda en la línea de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, art. 25.1, pero el constituyente sitúa el derecho como un principio rector de la política social y económica incluido en el Capítulo III del Título I de la CE, su reconocimiento, respeto y protección “informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos “ ( art. 53.3 CE) , pero no se permite su exigencia como derecho subjetivo de los ciudadanos.

Ello no quiere decir que las políticas públicas de vivienda naciesen en 1978, más bien como todos conocemos el parque inmobiliario de vivienda con algún régimen de protección pública es muy elevado en nuestro país, y en Navarra, y desde los años 40 del pasado siglo la vivienda protegida ha sido un factor estabilizador de la sociedad y economía nacional muy importante, con un determinado sesgo ideológico, en su inicio, y como una obligación del Estado Social y Democrático de Derecho desde nuestra Constitución. Las políticas públicas de vivienda, esencialmente en propiedad, han sido una constante para los distintos gobiernos de la democracia, y sobre todo y principalmente para las políticas de las Comunidades Autónomas, donde no ha habido ni una sola que no haya emprendido Planes, programas, desarrollos e invertido millones de euros en subvenciones y ayudas públicas a la vivienda, repetimos, esencialmente en nuevos desarrollos urbanísticos ( Mendillorri o Sarriguren en Navarra sin ir más lejos, y a ese fin respondía la cuestionada actuación de Guendulain )

La política de vivienda protegida en España desde su origen, legislación de Casas baratas a partir de 1911, ha tenido dos grandes ejes de actuación. El primero promover la construcción de viviendas lo que permitió, y permite, fomentar la actividad empresarial del sector de la construcción, tan importante en España ( y en algunas épocas actuar de motor de la economía y lucha contra el paro) ; y, destinar esas viviendas a alojamiento permanente ( propiedad) de la clase obreras, en su inicio, y de las clases medias finalmente, fijar la población allí donde se necesitaba ( emigración del campo a la ciudad industrial ) , y fomentar el ahorro. Será la Ley de Vivienda Protegida de 1939 (impulsada por el Ministro Arrese) nada más concluir la Guerra Civil la que

extendió a cualquier español, independientemente de su condición económica , la condición personal de beneficiario. Sería en el Plan Nacional de la Vivienda ( 1961-1977) , ya con la denominación de viviendas de protección oficial( VPO) donde el concepto se extendió principalmente a las clase medias ( 1.732.865 viviendas)

La afirmación que antes hicimos sobre que el derecho a la vivienda ni es una derecho subjetivo en nuestro ordenamiento, comienza a ser muy cuestionada, política y científicamente. Así LOPEZ RAMON ( 2013, pág.91) cuestiona de forma muy rigurosa y solvente esta idea, y a su juicio la limitación del art. 53 solo afecta a principios pero no así a los "derechos" recogidos dentro del mismo capítulo III, tales como salud ( art. 43), cultura (art. 44) , medio ambiente (art. 45) y vivienda (art.47) . Esta misma idea ha sido asumida por distintos Estatutos de Autonomía de segunda generación, que han incorporado el derecho a la vivienda como derecho subjetivo plenamente exigible , en concordancia con la jurisprudencia europea. Así el Estatuto de Cataluña de 2006 ( art. 26) o Comunidad Valenciana de 2006 ( art. 16) incorporan plenamente este derecho. Pero desde la promulgación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 , art. 4 a) ( ahora art. 5 a) TR-15) ya no cabe ninguna duda de que nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido plenamente este derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, por lo que *"no encontramos en la formulación legal de ese derecho ninguna restricción que impida identificarlo como un derecho subjetivo, esto es, siguiendo la clásica formulación civilistas, como una situación de poder tutelada por el ordenamiento jurídico cuyo contenido puede ser exigido vía judicial. Se trata de un derecho personal explícitamente reconocido en una norma de rango legal ..."*

Compartiendo esta opinión que creemos hoy indiscutida, debemos analizar el alcance del derecho, muy en concreto, como hace LOPEZ RAMON ( 2013, pág. 93) si el mismo se extiende al Derecho de acceso a una vivienda, ( además del derecho a la conservación, el derecho a la calidad y el derecho al mercado de la vivienda) pues de otra forma el derecho a la vivienda se limitaría al derecho de disfrute de quienes tuvieran vivienda en propiedad. *"Comprendiendo el acceso a la vivienda, el derecho subjetivo conecta con la misma caracterización social de nuestro Estado de Derecho. Supone la asunción por el poder público de un deber de proporcionar vivienda a quienes no pueden obtenerla en el mercado "* Si entendemos que en nuestro ordenamiento un derecho subjetivo de acceso a la vivienda como elemento propio del derecho subjetivo

a la vivienda, debemos definir quién está obligado a facilitar la realización efectiva del derecho de acceso, y para ello debe determinar el titular del derecho, el obligado por el mismo y las características del objeto, y ello, no es tan sencillo. El derecho comparado, y la jurisprudencia comparada europea, nos invitan a pensar que el contenido del derecho es *"garantizar una oportunidad realista de vivienda digna y asequible"*. A juicio de LOPEZ RAMON (2013, pág. 95) *"En efecto, la realización general del derecho requerirá centrar el derecho en las familias y personas socialmente marginadas arbitrando los adecuados medios de organización y programación para proporcionarles alojamientos temporales y definitivos o viviendas familiares en régimen preferentemente de alquiler o de uso gratuito cuando fuera preciso. Sin embargo, la trayectoria de las sucesivas políticas españolas de vivienda protegidas, ..., aparece dominada por el fomento de la producción de viviendas como vía de desarrollo económico general, lo que requiere prescindir de las clases marginadas y dirigirse a las amplias clases medias para que adquieran la propiedad de dichas viviendas protegidas."*

Si bien la legislación estatal ha venido a ser sustituida por la competencia autonómica y legislación autonómica, el Ministerio de Fomento ha continuado con Planes de Vivienda (actualmente el Plan Estatal 2018-2021) en base al artículo 149.1.13º CE "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", y regula las actuaciones protegible, fórmulas de financiación y aporta recursos estatales. Este Plan pretende "potenciar el carácter social del Plan" atendiendo a colectivos con menos recursos y más vulnerables, impulsando las ayudas al alquiler y a las personas en situación de desahucio de su vivienda habitual, características del nuevo modelo; así como apoyo firme y decidido a la rehabilitación edificatoria y a la regeneración y renovación urbana con especial incidencia en la eficacia y eficiencia energética. Por tanto, asistimos a un cambio de paradigma y modelo muy en el línea de lo defendido por el Profesor LOPEZ RAMON, entender el derecho de acceso a la vivienda como un derecho a favor de aquellos colectivos y personas con dificultades reales de acceso a una vivienda digna, y no necesariamente en propiedad.

En esta misma línea se ha posicionado el Gobierno de Navarra, que comenzando por la vinculación orgánica de la vivienda al Departamento de Derechos Sociales, todo una declaración de principios, y continuado por la decidida política de favorecer el alquiler social ha dado un giro muy importante a la política de vivienda, disociando esta

de la ordenación del territorio y del urbanismo. La asunción programática por los partidos y coaliciones que apoyan el Gobierno de Navarra de la plataforma política de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) , como así se recoge en el Acuerdo programático, y la dirección política del Departamento , suponen asumir una muy concretas actuaciones y objetivos durante esta legislatura :

*I.-Política de vivienda:*

- Que el dinero destinado desde el Gobierno de Navarra a la subvención de la compra de vivienda, se reconvierta a la promoción del alquiler.
- El valor de los precios del alquiler protegido que sea según las rentas relacionadas con ingresos, tipología familiar, etc.
- Elaborar y hacer público con urgencia el Censo de viviendas deshabitadas. Fecha tope junio 2016.
- Requerir al Gobierno de España la retirada del recurso al Constitucional de la Ley Foral 24/2013. Hacer cumplir los artículos no recurridos de dicha Ley Foral.

*II.-Vivienda social:*

- Destinar las viviendas de propiedad pública vacías, salvo uso de emergencia social justificada, al Fondo Foral de Vivienda Social. Habilitar los pisos de los que dispone NASUVINSA para incorporarlos al Fondo".
- Incrementar en 400 viviendas, a lo largo de la legislatura, 150 el primer año, 100 el segundo y 75 el tercero y cuarto año, las viviendas del Fondo Foral de Vivienda Social.
- Plan de Rehabilitación de las viviendas públicas deshabitadas para su destino social, que se ejecute al menos en un 30% de dichas viviendas durante esta legislatura.
- Tutela efectiva del Gobierno de Navarra sobre las viviendas del Parque Público de viviendas en alquiler concedidas a distintas Promotoras; ADANIA, COGREMASA, etc. fin a los abusos e ilegalidades reiteradamente denunciadas.

*III.- Pobreza energética:*

- Garantizar los suministros básicos de funcionamiento de una vivienda a aquellas familias en riesgo de exclusión social antes de octubre de 2015. Se establecerán convenios de "tarifa social" con Mancomunidades de

*servicios y empresas suministradoras (agua, electricidad, gas) que permitan a las personas con dificultades económicas unas condiciones de habitabilidad dignas. En ningún caso se cortarán los suministros y la Administración pública velará por regularizar la situación."*

Del mismo modo el Acuerdo programático concreta las siguientes medidas:

- 1. Primar la rehabilitación del parque de viviendas existente con prioridad a comenzar nuevas edificaciones. La rehabilitación de viviendas debe efectuarse con criterios de eficiencia energética, mejorando las condiciones de habitabilidad de las personas y mejorando los porcentajes subvencionados en función de la renta familiar ponderada.*
- 2. Fomentar las cooperativas de vivienda.*
- 3. Tomar medidas encaminadas al incremento del parque actual de la Bolsa de viviendas de Alquiler.*
- 4. Potenciar convenios con las entidades locales con el objeto de disponer de solares públicos para edificar en ellos viviendas públicas.*
- 5. Estudiar cuál ha de ser el Organismo más apropiado para gestionar la vivienda pública (actualmente NASUVINSA), su estructura, competencias y relaciones a establecer con todas aquellas entidades, en especial los Servicios Sociales de Base, que intervienen en las cuestiones sociales que giran alrededor de la vivienda.*
- 6. Modificar la Ley Foral 10/2010, de 10 de Mayo, (actualizada recientemente mediante la Ley Foral 27/2014), para garantizar el derecho efectivo a una vivienda digna en alquiler:*

*Establecer una regulación del alquiler social, de tal forma que se baje el valor de módulo que se aplica para el cálculo en las Viviendas Protegidas de Alquiler. Los actuales precios, en muchos casos, están por encima de los de mercado, pues mientras los precios de la vivienda han descendido notablemente en Navarra en los últimos siete años (43% menos el costo de la vivienda libre), el precio del módulo ha subido un 14,7% en el mismo periodo.*

*En todos los casos, el precio máximo de renta de las viviendas protegidas y sus anejos dedicadas al arrendamiento será igual para todas ellas, tanto si su titular es una entidad pública como si lo es una entidad o persona privada.*

7. *Modificar el baremo de acceso a las viviendas protegidas de alquiler, no primando los años de empadronamiento y considerando a todas las personas empadronadas en términos de igualdad, independientemente de los años que lleven en Navarra. De igual forma se establecerá una mejora de la puntuación asignada a las familias desahuciadas y se puntuarán también las condiciones deficientes de las viviendas y las barreras físicas, como carencia de ascensor, cuando se trate de personas mayores o con dificultades de movilidad.*
8. *Subvenciones económicas específicas para el pago de alquileres durante el tiempo que las familias lo necesiten, que permitan ajustar su capacidad de pago de vivienda.*
9. *Instaurar una ayuda complementaria de vivienda, como prestación garantizada, para todas aquellas personas que sean perceptoras de Renta Básica.*
10. *Establecer reducciones en el pago de suministros en economías precarias, incluso exenciones en el pago de impuestos (Contribución).*
11. *Mantener y potenciar la Mediación y negociaciones con entidades bancarias para abordar las situaciones de familias embargadas.*
12. *Prestar atención preventiva a personas que pierden su vivienda, para evitar situaciones de calle: viviendas transitorias y viviendas de continuidad de carácter más estable.*
13. *Aumentar el número de actuaciones en rehabilitación de viviendas destinadas a personas en situación de exclusión.*
14. *Dar continuidad y potenciar el "Programa de Vivienda de Integración Social", fundamentalmente en su vertiente de vivienda de alquiler (VAIS), adecuándolo a las nuevas necesidades.*
15. *Mantener y aumentar el alojamiento para mujeres en situación de dificultad social, transeúntes y personas sin hogar, etc.*
16. *Alojamientos para diferentes situaciones. Crear una red de pisos, más o menos tutorizados, para personas en situación de exclusión: para situaciones*

*de desintoxicación, de apoyo a personas que salen de comunidades terapéuticas, para emergencias sociales, para penados en programas especiales y para ex reclusos, por ejemplo.*

17. *Llevar a cabo intervenciones integrales que faciliten la cohesión social en barrios que acumulan déficit: viviendas en mal estado, carencia de servicios."*

### *1.5° 2.- Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, actuaciones para un nuevo modelo de vivienda.*

La cobertura normativa para la implantación de las medidas que pretende hacer efectivo el derecho a una vivienda, se ha conseguido con la Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, por la que se adoptan medidas de apoyo a los ciudadanos en materia de vivienda, que viene a modificar la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio; y la Ley Foral 27/2014, de 24 de diciembre; y del Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Entre las actuaciones previstas por la nueva Ley se destacan:

- Se posibilita que las viviendas protegidas de las Administraciones Públicas de Navarra o de sociedades públicas dependientes se cedan en precario para atender así a personas acogidas a programas de integración o ayuda social.
- Se amplían los supuestos en los que se podrá habilitar la reserva de viviendas protegidas a personas con necesidades de integración social.
- Se recoge la posibilidad de autorizar el arrendamiento de viviendas protegidas, bien a las entidades locales, bien a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que precisen de la vivienda para los fines sociales que tienen encomendados.
- Se desvincula el precio máximo de renta de las viviendas protegidas de la evolución de los módulos y precios aplicables a la venta de viviendas protegidas.

- Se recupera la subvención a los promotores de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento sin opción de compra.
- Se posibilita la constitución de cooperativas de personas empadronadas en el municipio para promover viviendas protegidas.
- Se suprime la puntuación específica contenida en los baremos de acceso a la compra o alquiler de una vivienda protegida que tenía por objeto primar los años de empadronamiento en algún municipio de la Comunidad Foral.
- Se modifica el baremo de acceso al alquiler para reconocer mayor puntuación a las personas que, por diferentes causas, han perdido la vivienda donde residían, ampliándose el supuesto hasta ahora existente a los casos en que se ha producido una dación en pago o a las personas que han sido desahuciadas por impago del alquiler.
- Se establecen varias obligaciones a los gestores de viviendas protegidas en régimen de arrendamiento con la finalidad de velar por la necesaria transparencia en la fijación de los diferentes conceptos que pueden englobar los gastos derivados de la gestión de los elementos comunes del edificio.
- Se asegura la participación ciudadana en el diseño de las políticas en materia de vivienda, participación que se instrumentará a través de diferentes mecanismos, siendo el principal el Plan de Vivienda de Navarra

El cambio socio-cultural que hace que la vivienda haya dejado de ser un bien para toda la vida, una inversión segura en la que destinar los ahorros, un modelo estándar pensado para una familia "convencional" y un régimen de tenencia casi exclusivo como era la propiedad. Hoy la vivienda debe responder a demandas sociales muy diversas como un cambio en el modelo de familia tradicional, una mayor incertidumbre e inseguridad laboral, la movilidad laboral, menor facilidad al crédito, etcétera que hacen que la vivienda en propiedad conviva con otros modelos, como el alquiler y la rehabilitación, quizás los nuevos paradigmas en el próximo futuro.

Pero el nuevo modelo debe responder a dos cuestiones:

a) ¿Dónde producir las nuevas viviendas?. A lo que responde la legislación urbanística promoviendo un nuevo modelo que aspira a fomentar las actuaciones en la ciudad consolidada, renovación y regeneración de la urbanización, frente al urbanismo de ensanche, es decir, edificar y rehabilitar en lo ya urbanizado y existente.

b) ¿Cómo producirlas?. Hoy se impone un nuevo modelo y paradigma constructivo totalmente relacionado con la sostenibilidad, y la eficiencia energética de las viviendas, conforme al Código Técnico de la Edificación y a las nuevas exigencias de eficacia y eficiencia energética de los edificios.

El Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra en julio de 2017 adjudicó la redacción del Plan de Vivienda 2018-2028, que dirigirá la política de vivienda de los próximos años con un enfoque basado en las necesidades de las personas, pero sin obviar la vertiente económica del sector. Pretende ser un plan abierto, susceptible a revisiones, que buscará las sinergias con el resto de políticas y planes de otros departamentos del Gobierno, así como con la actuación de las entidades locales y el resto de agentes sociales. El Plan de Vivienda contendrá un diagnóstico de la situación económica y social de Navarra, con especial atención a la evolución demográfica de la población y la proyección de hogares, y una estimación del volumen de vivienda, tanto libre como protegida, que se estima razonable se edifique en los próximos 10 años, así como sus características, que se deberán acomodar las necesidades detectadas y a las nuevas políticas de suelo y vivienda que venimos comentando.

El Gobierno de Navarra, través de la sociedad pública NASUVINSA, está haciendo una apuesta muy decidida por la vivienda de alquiler social, adelantando las conclusiones del Plan, y con un importante aporte de fondos económico del BEI. Así en marzo de 2017 se adoptó, en esta línea, el acuerdo de autorizar una inversión de 75 millones de euros para la construcción, durante los próximos cuatro años, de 524 viviendas VPO en régimen de alquiler en la Comarca de Pamplona, con parámetros de consumo energético casi nulo. Para el Gobierno, el plan “viene a concretar y desarrollar la nueva Ley de Vivienda aprobada el pasado mes de diciembre, profundizando en la prioridad social de las políticas de suelo y vivienda del Gobierno de Navarra, enfocadas ahora a potenciar el alquiler protegido, frente a una excesiva cultura de la compraventa, y la

eficiencia energética tendente a un consumo casi nulo. Nasuvinsa considera que plan que tendrá un positivo impacto social, económico y de mejora medio ambiental en la medida en que se atiende una creciente demanda de alquiler protegido, se crea empleo directo e indirecto con la construcción de las nuevas viviendas y se apuesta por la sostenibilidad y la prevención de la pobreza energética al ser viviendas de consumo casi nulo de alta eficiencia energética".

Otro de los objetivos esenciales del plan de vivienda, como se ha manifestado en alguna de las entrevistas efectuadas, es la apuesta decidida por los edificios de consumo energético casi nulo (EECN, por sus siglas en inglés). Por ello, y ante la ausencia de legislación estatal sobre la materia, Nasuvinsa ha introducido ya en la construcción de las 524 VPO de alquiler las exigencias de la directiva de la UE 2010/31, adelantándose a su obligatoriedad, fijada para 2020. Se aplicará la denominada "construcción Passivhaus", basada en factores arquitectónicos como aislamientos especiales, regulación de puentes térmicos o estanqueidad del aire. Se calcula que con estas actuaciones es posible reducir el coste de calefacción en aproximadamente un 90%. Así, por ejemplo, si el consumo en una vivienda tipo, de 70 metros cuadrados de más de 30 años de antigüedad, es de 784 euros por año, y en un edificio más moderno que cumpla la normativa vigente es de 220 euros, en una vivienda EECN es de 73 euros anuales.

### *1.5º 3.-Determinaciones sobre vivienda en el TRLF-17 para garantizar el Derecho a la Vivienda.*

Quizás la novedad ms importante que la legislación urbanística de las CC.AA han aportado a la política de vivienda es el establecimiento de la obligación que los nuevos planeamientos, generalmente en suelo urbanizable, previeran una reserva de suelo para vivienda protegida. Fueron las legislaciones de Navarra y País Vasco las pioneras en 1994, en establecer esta reserva, entonces del 15% de la nueva capacidad total de Plan, luego asumida por todas las legislaciones autonómicas, con mayor o menor celeridad e intensidad, llegando en la actualidad a oscilar entre el 30 % y el 75 % por cierto en País Vasco y 50 %-70 % en Navarra. El art. 20.1. B) TR-17 ( introducido en la Ley de 2007) establece como uno de los criterios básicos de utilización del suelo el destinar en los planes suelo adecuado y suficiente para usos residencial con reserva de una parte a

vivienda sujeta a algún régimen de protección pública que permita establecer un precio máximo en venta, alquiler u otra forma de acceso a la vivienda, como por ejemplo el muy interesante Derecho de Superficie ( muy utilizado con gran éxito por el Ayuntamiento de Donostia), localizado respetuosamente con el principio de cohesión social ( es decir, no formando guetos o barriadas en extrarradios ) y como mínimo suponiendo suelo para poder realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista en suelo rural que se vaya a incluir en actuaciones de nueva urbanización ( urbanizable) y un 10 % en actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. (Suelo urbano no consolidado) – nótese la gran diferencia con la obligación en Navarra , 50 % en general y 70 % en Pamplona y Comarca tanto en una clase de suelo como en otra,

Respecto de esta obligación en suelo urbano, el artículo 54.7 de la TRLF-17 establece, a sensu contrario, que también en el suelo urbano consolidado "en los que se incrementa la capacidad residencial anteriormente prevista en el planeamiento", se debe prever la fijación del porcentaje mínimo obligatorio de vivienda protegida que se establece en el artículo 54.1.

El artículo 54 de la TRLF-17 nació en la LFOTU de 2002 para ampliar en Navarra la obligación de que los nuevos planeamientos reservarán una parte de la nueva capacidad residencial de los mismos a la construcción de vivienda protegida, en concreto el 50 por 100 de la nueva capacidad residencial prevista en los siguientes ocho años. Este artículo -que no afectó al PGM de Pamplona- ha sufrido importantes modificaciones hasta el hoy vigente en el TRLF-17. Las más importantes han sido:

- a) Ley Foral 8/2004, de Protección pública de la Vivienda en Navarra, que en su D.F. Primera introduce los apartados 3 al 7 del artículo 52, siendo los más importantes para este asunto los apartados 3 en el que se define que se considera incremento de capacidad residencial: "cualquier aumento de número de viviendas conforme al planeamiento vigente con anterioridad a cualquier modificación o revisión."; y, el apartado 7 en que se cita la referencia al suelo urbano consolidado.
- b) Ley Foral 16/2009, de presupuesto para 2010 en que se introduce el apartado 8 a fin de facilitar el traslado de un centro educativo del centro de Pamplona.

- c) Ley Foral 10/2010, de Derecho a la Vivienda, que modificó la redacción de los apartados 1, 2, 3 y 4 y suprimió el 5. En concreto se modificó el porcentaje previsto (70 por 100 en la Comarca de Pamplona ); el apartado 2 en que se posibilita la excepción en suelo urbano consolidado en incrementos inferiores o iguales a 20 viviendas; y, el apartado 3 al introducir que el número de viviendas al que se hacía referencia en el mismo era el "máximo".
- d) Ley Foral 5/2015, urbanismo sostenible. En esta Ley se pretendió en su texto original suprimir la obligación en las actuaciones en suelo urbano al suprimir el apartado 7, si bien finalmente se mantuvo. Lo que si se modificó fue el apartado 3, que paso a referirse única y exclusivamente al incremento de la edificabilidad residencial en suelo urbanizable, no haciendo referencia alguna al aumento del número máximo de viviendas.

Pero en todo caso, consideramos que este precepto no está ajustado hoy a la realidad de Navarra, y compartimos plenamente la opinión de RAMIREZ SANCHEZ (2017,pag. 35) :

*"Hubiera sido necesario que el legislador afrontara esta problemática de los estándares de vivienda protegida con una nueva óptica y sensibilidad a la vista de la realidad actual del mercado inmobiliario, y no con la mentalidad propia de la época en que sufrimos la "burbuja inmobiliaria" y la escasez en la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección, corrigiendo de forma más realista los estándares que tiene Navarra y sobre todo habiendo modificado el apartado 7 que hace referencia a los suelos urbanos consolidados y que, a nuestro juicio, va a suponer una limitación, y un obstáculo, a determinadas actuaciones de renovación y regeneración en suelo urbano, así como una continua aplicación del párrafo segundo del apartado 2 de este mismo artículo. No haber suprimido esta obligación, o al menos haberla modulado, como se hace en el artículo 53.7 LFOTU-15 en su nueva redacción para los estándares dotacionales y de servicios en suelo urbano, es una de las críticas que podemos hacer a la Ley Foral 5/2015 por resultar el actual artículo 52 LFOTU-15 contradictorio e incongruente con toda la filosofía de la misma para el suelo urbano."*

#### *1.5º.4.-Determinaciones sobre mejora de la eficiencia energética en la edificación en el TRLF-17. Análisis del artículo 102 TRLF-17.*

Una de los objetivos prioritarios de la Proposición de Ley que dio lugar a la Ley Foral 5/2015 “...favorecer la ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética en cumplimiento de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y 2012/27/UE.” Exposición Motivos)

El Dictamen aprobado en la Comisión de Fomento del Parlamento de Navarra (BOPN de fecha 16.02.2015, número 23), expresa que “...como elemento esencial de la reforma legal, destacaremos la preocupación por la eficacia y eficiencia energética en el nuevo modelo, pero también en las edificaciones existentes, todo ello en la línea de la Ley estatal 8/2013”.

Esta preocupación es coherente con la legislación estatal (Ley 8/2013, hoy refundida en el TR-15, Real Decreto Legislativo 7/2015) y así se introduce en la LFOTU, ahora en el TRLF-17:

- a) Las determinaciones para lograr la eficacia y eficiencia energética de las urbanizaciones y edificaciones como determinaciones de ordenación urbanística pormenorizada (art. 49.3.I).
- b) Diseño de actuaciones de mejora de la eficiencia energética (art. 51.2, determinaciones sobre desarrollo sostenible), “En las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas se fomentarán las intervenciones de mejora de la envolvente que reduzcan la demanda energética, y los aumentos de volumen o superficie construida derivados de la realización de obras de mejora energética no se tendrán en cuenta en relación con los límites máximos aplicables a los citados parámetros.” – art. 51 2 d) TRLF-17).

Este artículo tiene directa e indisoluble relación con el art. 102, pues el “aprovechamiento de proyecto de edificación residencial” es un instrumento para lograr este principio de desarrollo sostenible que con carácter general se debe atender en todo

el urbanismo y edificación en Navarra tras la Ley Foral 5/2015.

- a) La Memoria de los PGM deberá justificar las propuestas sobre eficacia y eficiencia energética que deberá establecer. (art. 56.5 a))
- b) Al establecer la novedosa figura del Plan Especial de Actuación Urbana (PEAU) para las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana ( art. 61 ) – en la línea de la Ley 8/2013, conocida como ley de las 3Rs- se atiende especialmente ( art.61 7 b) a las obras que posibiliten la reducción al menos un 30 por ciento la demanda energética anual (calefacción o refrigeración) de las edificaciones existentes, incluso si ello afecta a inmuebles catalogados por su interés cultural (art. 61.7 c).
- c) La figura del Estudio de Detalle, art. 62, incorpora entre sus finalidades ( art. 62.1 b):
 

*“b) La regulación del tipo de obras admisibles y las condiciones que deben cumplir las edificaciones, en especial para adaptarse a los requisitos de eficacia y eficiencia energéticas de las edificaciones, de conformidad con la Directiva 2010/31/UE, de 19 de mayo, y accesibilidad universal, así como la ordenación y composición de los volúmenes y alturas de los edificios de acuerdo con las condiciones fijadas en el Plan General Municipal, la morfología y tipología de las viviendas y de las edificaciones y la ordenación de fachadas. “*
- d) El artículo 102 TRLF-17, establece el aprovechamiento de proyecto de edificación residencial como forma instrumental de lograr la mejora termo-acústica y de salubridad de las nuevas edificaciones, como consecuencia de los principios y directrices anteriormente expuestas:

*“El planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada del suelo urbano o urbanizable de uso residencial colectivo o, en su caso, el instrumento de equidistribución establecerá para cada parcela resultante el aprovechamiento de proyecto de edificación residencial o edificabilidad residencial de la misma materializando el aprovechamiento urbanístico que le corresponda, expresado siempre en metros cuadrados construibles.*

*Se define como aprovechamiento de proyecto de edificación residencial o*

*edificabilidad residencial asignado a una parcela el producto de la superficie útil por el coeficiente de 1,15, siendo este el coeficiente de conversión de la superficie útil calculada antes y después de la utilización de las técnicas constructivas encaminadas a mejorar los niveles de aislamiento termo-acústicos y de salubridad establecidos, además, en el Código Técnico de la Edificación.*

*En ningún caso podrá superarse el volumen máximo de la edificación establecido en el planeamiento correspondiente ni modificar el aprovechamiento fijado en el mismo.*

*En el caso de que el planeamiento no fije el volumen máximo de edificación deberá tramitarse el instrumento de planeamiento correspondiente para el ámbito afectado.*

*Se entiende por superficie útil la limitada por el perímetro interior del cierre de todas las fachadas y paredes medianeras o elementos de separación de cada vivienda o elementos comunes deduciendo muros, tabiques, elementos estructurales verticales y conductos exentos o que sobresalgan de cierres o tabiques con una sección horizontal superior a 100 cm<sup>2</sup> y la superficie que tenga una altura libre inferior a 1,50 m"*

El nuevo artículo 102 del TRLF-17 establece el aprovechamiento de proyecto de edificación residencial colectiva que tendrá que ser fijado por el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada o por el instrumento de equidistribución para cada parcela resultante.

Esta novedad, cuyo precedente se encuentra en la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Vivienda, y en concreto la Disposición transitoria primera cuyo objeto era "adaptar la edificabilidad del sector a las necesidades del mercado, sin tener que aplicar los estándares que establece el nuevo artículo 53...", responde al nuevo paradigma del urbanismo sostenible, y sobre todo a la aspiración de favorecer la eficacia y eficiencia energética de los edificios, conforme al compromiso del Gobierno de Navarra con los objetivos marcados por la Unión Europea sobre política energética y medioambiental y los establecidos en los Acuerdos de Kioto para la disminución de las emisiones energéticas, así como el compromiso de fomentar la construcción de viviendas sostenibles y de bio-construcción en las que se emplean técnicas constructivas que mejoran los niveles de aislamiento termo-acústicos y de

salubridad establecidos, además, en el Código Técnico de la Edificación, pretendiéndose compensar así, la pérdida de superficie útil que supone la utilización de las referidas técnicas constructivas, a la hora de aplicar los parámetros urbanísticos.

El coeficiente de conversión permite obtener la superficie útil real de una vivienda independientemente de las técnicas constructivas utilizadas, pues en todo caso se garantiza una edificabilidad máxima que permita la misma superficie útil. Una vez que se aplica dicho coeficiente de conversión al aprovechamiento de proyecto de edificación residencial, o edificabilidad residencial, este parámetro deja de tener ninguna otra utilidad que delimite la edificabilidad.

Esta cuestión es muy importante en Navarra, donde para la fijación del precio de las viviendas se utiliza el "metro útil" y no el construido, por lo que la técnica constructiva puede "penalizar" las aspiraciones del promotor, por lo que se ha venido optando generalmente, tras la entrada en vigor de las normas sobre aislamiento termo-acústico del CTE, por soluciones que consumen menos superficie construida (edificabilidad) en las edificaciones, y así, por ejemplo, la utilización de bloques termo arcilla, con muy buena respuesta para el aislamiento térmico y acústico, se vería penalizada frente a otros materiales aislantes, de menores prestaciones y calidad, pero que ocupan menor superficie y por tanto permiten una mejor relación superficie construida –útil.

Para avanzar en el objetivo de promover los edificios de consumo de energía casi nulo y que en el año 2020 todos los edificios nuevos sean edificaciones de consumo de energía casi nulo (*Passivhaus*) – Recomendación (UE) 2016/1318, de 29 de julio de 2016-, para lo cual los Estados miembros deberán adoptar políticas y normativas activas que permitan el logro de este objetivo, entre los que podemos encuadrar el artículo 102 TRLF-17 encaminada "a mejorar los niveles de aislamiento termo-acústicos y de salubridad establecidos, además, en el Código Técnico de la Edificación".

El antecedente de esta innovación legislativa, dio lugar a la introducción de los artículos 35-bis y 39-bis de la Normativa Urbanística General del Plan Municipal de Pamplona aprobada en sesión plenaria de 4 de marzo de 2010, con el objeto de establecer un coeficiente de conversión entre superficie construida y útil en determinados

Sectores, a fin de no penalizar determinadas técnicas constructivas y por tanto la viabilidad de las promociones residenciales tras la entrada en vigor del citado CTE.

La modificación se efectuó mediante la inclusión del art. 35 bis en la Normativa General del Plan Municipal con el objeto de establecer un coeficiente de conversión entre la superficie de vivienda construida y la útil que posibilite un incremento del 15 % de la edificabilidad de dicho uso.

Para el establecimiento del coeficiente de conversión, el legislador parece que aceptó la reflexión de la citada Modificación del Plan Municipal de Pamplona, y ha partido de la relación media entre la superficie construida y la superficie útil en edificios de uso residencial colectivo, en los que no se ha tenido en cuenta las nuevas técnicas constructivas que mejoran los niveles de aislamiento termo-acústicos, de salubridad establecidos y ahorro energético que desde el Código Técnico de la Edificación (RD 314/2006) y normativa que lo ha modificado, y desarrollado, como el RD 173/2010 o el DBHE de Ahorro Energético de 2013, han concluido en la versión de CTE del Ministerio de Fomento de 2014, es decir, podemos entender que en esta situación están todo los edificios, planeamiento u ordenaciones anteriores a 2014.

Tras la entrada en vigor de las técnicas constructivas que mejoran los niveles de aislamiento termo-acústicos y de salubridad establecidos en el Código Técnico de la Edificación, para poder disfrutar de los mismos metros útiles en una vivienda que previamente a la entrada en vigor de las citadas técnicas, deberemos disponer, lógicamente, de más metros construidos, sin que ello suponga incremento de aprovechamiento urbanístico, pues solo y exclusivamente opera para esta operación y se ha establecido como determinación legal con efecto general para toda la Comunidad Foral.

Antes de su entrada en vigor del citado Código Técnico y normas que lo desarrollan, la relación entre superficie construida/superficie útil era de un 1,30 (110 m<sup>2</sup> construidos/85 m<sup>2</sup>útiles). Tras la versión del CTE (2014), esta relación, a juicio de los técnicos competentes, ha pasado al 1,47.

Esto supone una disminución de la superficie útil, para la misma edificabilidad de:

$$(1,30-1,47) / 1,30 = -0,13 = -13\%.$$

Esta realidad, constatada y corroborada, llevaban a que al proyectar los edificios con materiales que ocupan mayor superficie en fachada y cerramientos, se estuviese penalizando los metros cuadrados útiles que, en Navarra, son objeto de venta, por lo que se veía reducida la superficie económicamente lucrativa, y por tanto los promotores, en general, optaban por acudir a otros materiales, que ofreciendo niveles de aislamiento suficiente y dentro de la Norma, ocupaban menos espacio y por tanto permitían mayor superficie construida.

Para recuperar este 13% de superficie útil es para lo que el legislador, atento a los demandas y justificaciones de un sector empresarial y a la opinión de los arquitectos, establece, tras la experiencia de Pamplona y otros municipios de Navarra, el factor de conversión de aprovechamiento de proyecto de edificación residencial, o edificabilidad residencial, en superficie útil de vivienda aplicando la siguiente fórmula:

(Relación superficie construida/superficie útil) / Disminución superficie Útil:

$$1,30 / 1,13 = 1,15.$$

A modo de ejemplo diremos que en los planeamientos que establecen la ordenación pormenorizada en suelo urbano (PGM o planeamiento de desarrollo- PEAU- en actuaciones de dotación); urbano no consolidado (PEAU) o urbanizable (Plan parcial); o. el instrumentos de equidistribución, en los que se asigna a cada parcela una edificabilidad expresada en metros cuadrados construidos, a ese parámetro asignado por el plan se acompañara ( o resultará del mismo mediante una sencilla operación matemática) el nuevo Aprovechamiento de proyecto de edificación residencial expresado en metros cuadrados construidos, obtenido ahora, superficie útil, que es la resultante de dividir la superficie construida por 1,15, toda vez que el artículo 102 TRLR-17 lo ha expresado de forma inversa.

Esa superficie útil es con la que se deberá proyectar la edificación que tendrá como límite el volumen máximo de la edificación, o sólido capaz previsto por le PGM o planeamiento de desarrollo (PEAU o PP) si el mismo puede contener esa superficie útil

con las mejores técnicas constructivas que se quieren, y deben, aplicar. Para poder construir la misma superficie útil que se venía construyendo es por lo que debemos conocer ese parámetro, que ahora equiparamos gracias al coeficiente de 1,15.

Si el Plan asigna a una parcela, manzana o sector una edificabilidad, normalmente resultante de multiplicar la superficie bruta de la parcela (expresada en m<sup>2</sup>), unidad o sector por un coeficiente establecido por el Plan como determinación de ordenación urbanística estructurante en suelo urbanizable y pormenorizada en suelo urbano, esa será la edificabilidad de la parcela/as (m<sup>2</sup>/ m<sup>2</sup>).

El volumen máximo de la edificación (normalmente resultante de una determinación gráfica) será el sólido capaz de ser construido conforme las alineaciones y ordenanza del Plan, que puede ser coincidente, o no, con la edificabilidad de la parcela, pues el volumen máximo es lo que el planificador ha diseñado sobre la parcela como "contenedor máximo de la edificación" que se podrá materializar, o no en su totalidad, con la edificabilidad asignada derivada del derecho al aprovechamiento urbanístico del propietario (superficie x A.T/ A.M x 0,90 en suelo urbano no consolidado y urbanizable) y 100 por 100 en suelo urbano consolidado, salvo en caso de actuación de dotación.

#### Ejemplo:

*Supongamos que la edificabilidad que el Plan asigna a mi parcela solar es de 2,5 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, y mi parcela tiene 1.000 m<sup>2</sup>, por lo tanto la edificabilidad de la parcela es de 2.500 m<sup>2</sup>/ m<sup>2</sup> (suelo urbano consolidado).*

*Las determinaciones de ordenación y alineaciones son: ocupación máxima del 50 % de la parcela con retranqueos de 3 metros a linderos; B + 3 alturas y Ático, el 50 % de la planta, lo que permiten 2.500 m<sup>2</sup> construidos, sin contar vuelos retranqueos, etc, que por ordenanza permitirían 400 m<sup>2</sup> más. Total: 2.900 m<sup>2</sup>/ m<sup>2</sup> construidos.*

*Para conocer la superficie útil posible deberemos hacer una sencilla operación: 2.500/1,15= 2.173,9 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de superficie útil (antes del art. 102 la operación hubiera sido: 2.500 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> sup. Construida/1,47= 1.700,68 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> sup. útil, es decir 799,32 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de superficie útil menos).*

*Por tanto el arquitecto sabrá que tiene un máximo de 2.173,9 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de superficie útil que justificar que serán X m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de superficie construida (en nuestro ejemplo aproximadamente 3.195,63 m<sup>2</sup>/ m<sup>2</sup> construidos – 2.173,9 x 1,47-, sin que ello suponga que se tenga un incremento de edificabilidad de 695,63 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>)*

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET

Por tanto, el Aprovechamiento de proyecto de edificación residencial de mi solar es :  
2,173,9 m<sup>2</sup>/ m<sup>2</sup> de superficie útil, debiendo justificar la superficie construida total conforme al  
párrafo quinto del art. 102 y NO superando, la superficie construida definitiva, el volumen  
máximo de la edificación (párrafo tercero) .

En nuestro ejemplo, el volumen máximo real (maqueta o sólido capaz del edificio conforme  
a los parámetros/ordenanza de edificación del plan) de la edificación de nuestro solar es de  
aproximadamente 2.900 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, es decir, menor que los teóricos 3.195,63 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> resultante de  
la conversión en m<sup>2</sup> construidos del aprovechamiento de proyecto, por lo que, conforme a la  
limitación del párrafo tercero, solo podré construir aproximadamente 2.900 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> construidos,  
todo lo que nos permite es decir una superficie útil inferior al aprovechamiento de proyecto.

- Edificabilidad de la parcela según Plan : 2.500 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> construidos ( 2,5 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> x 1.000 m<sup>2</sup> suelo parcela)
- Volumen máximo edificación establecido Plan que no se puede superar : 2.900 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> construidos.
- Aprovechamiento de proyecto de edificación residencial: 2.173,9 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> superficie útil. ( 2.500 /1,15)
- Conversión teórica sup. útil el APtER /sup. construida: 2.173,9 x 1,47= 3.195,63 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> construidos.
- Incremento de superficie construida que se puede materializar efectivamente en la parcela conforme al art. 102 párrafo tercero : 2.900 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> por ser el VOLUMEN MAXIMO DE LA EDIFICACION inferior a los 3.195,63 m<sup>2</sup>/m<sup>3</sup>.
- La forma de poder materializar los 3.195,63 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> sería redactar, tramitar y aprobar bien un Estudio de Detalle, o un Plan Especial de Actuación Urbana, en la parcela que modificase el volumen máximo de la edificación y lo hiciera coincidir con los 3.195,63 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

Esta aparente complejidad en los cálculos se debe evitar con lo previsto en el párrafo primero del artículo, y será el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada o proyecto de equidistribución en cada una de las parcelas resultantes, quien deba fijar y concretar el aprovechamiento de proyecto de edificación residencial, si bien a nuestro juicio, lo correcto es aplicar la fórmula del párrafo segundo y expresar el aprovechamiento de proyecto en m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de SUPERFICIE UTIL, y será posteriormente al otorgarse la LICENCIA DE OBRAS cuando se deberá analizar las superficie útiles del

proyecto y ver si su conversión en metros cuadrados construidos cabe en el sólido capaz o volumen máximo de la edificación previsto por el Plan.

Como venimos manifestando, la limitación de este Aprovechamiento de Proyecto, establecida en el párrafo tercero, es que no podrá superar el volumen máximo edificable establecido por la maqueta del planeamiento, es decir que si no cabe en la envolvente máxima prevista, no se podrá materializar todo o se deberá modificar, mediante Estudio de Detalle o PEAU, si así lo acepta el Ayuntamiento, con aumento de la crujía del edificio, crecimientos de cuerpos volados, o incremento de alturas, sin que ello suponga incremento de aprovechamiento urbanístico o edificabilidad a efectos de considerarse actuación de dotación.

La necesidad de que el aprovechamiento de proyecto sea fijado expresamente en el planeamiento con ordenación pormenorizada del suelo urbano o urbanizable, o en su caso en el instrumento de equidistribución, se desprende, a juicio de los Servicios Jurídicos del Departamento de Fomento del Gobierno de Navarra de la literalidad del artículo 103 bis LFOTU-15, lo que conllevaría que para su aplicación se debiera tramitar instrumento de modificación de planeamiento, en suelo urbano un PEAU, o del instrumento de equidistribución, aunque, como se reconoce, esa no fuera la voluntad inicial del artículo en su redacción originaria.

Así en respuesta de fecha 3 de julio de 2015 a Consulta de la ACP de Navarra (consulta urbanística 8/2015) se interpretó que:

*“De la literalidad de su contenido, en nada impide el cumplimiento del objetivo pretendido, y de conformidad con la aplicación de los criterios hermenéuticos establecidos en el artículo 3.1 del Código Civil, se desprende que el aprovechamiento de proyecto de edificación residencial se establece en el planeamiento como ordenación pormenorizada de suelo urbano o urbanizable o en su caso instrumento de equidistribución, por lo cual, uno u otro instrumento son de concurrencia necesaria. Es decir, formalmente, el artículo obliga a recoger en dichos instrumentos el citado aprovechamiento, por más que el cálculo obedezca a una simple operación matemática por aplicación de un coeficiente de conversión sobre la superficie útil.*

*El coeficiente de conversión permite obtener la superficie útil real de una vivienda independientemente de las técnicas constructivas utilizadas, pues en todo caso se garantiza una edificabilidad máxima que permita la misma superficie útil en todo caso.*

*Una vez que se aplica dicho coeficiente de conversión el aprovechamiento de proyecto de edificación residencial, o edificabilidad residencial, éste parámetro deja de tener ninguna otra utilidad que delimite la edificabilidad.*

*Cierto es que el artículo podría haber optado por otra redacción que posibilitará su aplicación inmediata, sin necesidad de instrumento previo alguno, pero no fue así”.*

A nuestro juicio si el planeamiento general o de desarrollo para cada parcela viene fijando una edificabilidad, de la misma podemos obtener con una simple operación matemática el aprovechamiento de proyecto de edificación residencial, pues lo que efectivamente vamos a obtener es la superficie útil máxima que vamos a poder consumir. Nos parece más correcto que el planeamiento de desarrollo exprese la “edificabilidad residencial” en términos de superficie útil, pues ello va a evitar muchos problemas.

En los casos que el planeamiento no fije el volumen máximo de edificación, párrafo cuarto del artículo 102 TRLF-17, será cuando se deba, a nuestro juicio, tramitar modificaciones que establezcan el parámetro que exponemos. Esta operación no supone incremento de edificabilidad a los efectos del artículo 90.5 TRLF-17, pues opera “ope legis”. A juicio municipal, y así lo creemos recomendable, se pudiera exigir en los proyectos edificatorios la justificación del cumplimiento de las técnicas constructivas a que hace referencia el artículo 102 TRLFOTU, así como se debe incorporar la definición de superficie útil que se encuentra en el último párrafo del artículo citado.

El poco conocimiento de este artículo, las desconfianzas y recelos a su objetivo real , que no es obtener más edificabilidad sin más, que ha creado, la incorrecta aplicación del mismo , y las reticencias constatadas de los funcionarios tanto del Servicio de Vivienda como de muchos arquitectos municipales, están siendo un freno y una limitación a uno de las medidas más claras, así como la utilización de los Estudios de Detalle, para mejorar la calidad energética y constructiva de las nuevas viviendas, por lo que sería de desear que se estableciera, vía reglamentaria, Instrucción de Planeamiento

o Circular del Departamento, una clara interpretación del mismo para favorecer su aplicación con el objetivo que el legislador lo introdujo en la ley.

Este artículo, como otros que prevén actuaciones de mejora de la eficiencia energética, están siendo poco, o nada utilizados, como ya expusimos, y así algunos Ayuntamientos, caso del Ayuntamiento del Valle de Aranguren, ha aprobado una modificación puntual ( determinaciones pormenorizadas) para determinadas zonas de su municipio ( 25.10.2016) -Sector Mugartea y Entemutilvas-, con el objetivo de “no penalizar con consumos de edificabilidad lo necesario para mejora la vivienda de aislamiento término, acústico y de salubridad, dando preferencia a la superficie útil”; y poder aplicar este artículo, no sin reticencias por otras administraciones. A su juicio la asimilación directa del concepto “superficie construida residencial sobre rasante” al concepto de “aprovechamiento de proyecto de edificación residencial” , no implica superar el número máximo de alturas número de viviendas, ni las alineaciones establecidas en el planeamiento. En caso de producirse incremento de edificabilidad estos serán mínimo y no tendrá incidencia en las dotaciones públicas, espacios libres, etc. Si bien, la modificación introdujo “que en cada expediente se deberá justificar, en caso de producirse incrementos de edificabilidad , la no afección sobre las dotaciones públicas y espacios libres públicos y los servicios existentes en la red de sistemas locales y generales del sector”.

En la entrevista mantenida con el Arquitecto de Aranguren, se considera necesario en este tema, como en otros, caso de los planes de participación o las actuaciones de dotación en suelo urbano, un desarrollo reglamentario de la Ley, unas directrices, criterios interpretativos o instrucciones unificadas para todos los municipios, de aplicación general , lo que facilitaría el trabajo de los operadores del sector, y sobre todo de los arquitectos y promotores que de otra forma, pueden encontrarse realidades muy distintas en cada municipio.

## **CAPITULO II.- ENCUADRE DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA NORMATIVA FORAL/ ESTATAL DE RÉGIMEN DE SUELO Y VIVIENDA.**

Vamos a desarrollar en el presente capítulo como la legislación estatal y foral regulan las principales actividades de la industria inmobiliaria, una vez que hemos analizado el nuevo modelo de desarrollo de la ciudad y de producción de suelo para la edificación básicamente residencial. El cambio de paradigma entendemos va a suponer un cambio a medio plazo muy importante en la actividad de la construcción, pero no sabemos si va a ser un cambio teórico que se verá desbordado por una "realidad tozuda", en la que volverá a primar un modelo desarrollista de producción de vivienda en suelo urbanizable, modelo clásico del Sistema Urbanístico Español que en el capítulo I analizamos.

En todo caso, la actividad del sector, la vamos a seguir diferenciando en tres grandes bloques: Urbanizar, Edificar y Rehabilitar.

### **II.1ª. - Actividad urbanizadora y obra pública.**

La actividad urbanizadora y de obra pública son las operaciones materiales, no jurídicas, para:

- a) Convertir un suelo rural en urbanizado, para crear junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones, parcelas edificables ( aptas para ser edificadas) conectadas funcionalmente con la red de servicios necesarios para su correcto funcionamiento - Actuación transformación urbanística, de nueva urbanización ( art. 7 a) 1 TR-15)
- b) Completar, reformar o renovar la urbanización existente en suelo urbano ( o sectores de suelo urbanizable en los que no se haya completado toda la obra de urbanización pero en los que parte ya este edificado) , por ser insuficiente o no responder a las características funcionales que se requieren para la nueva ordenación, ( Art. 7.1b TR-15)
- c) Obras ordinarias en suelo urbano consolidado, previstas en el art. 135 y 191 TRLF-17, obras aisladas previstas en el planeamiento urbanístico y para obras de remodelación de urbanizaciones y espacios públicos existentes.

- d) Ejecución de Sistemas generales mediante proyectos de obras ordinarios a Planes Especiales, a cargo de la Administración ( art. 313.4 TRLF-17)

El ámbito de actuación, volumen de obra, necesidad de nuevas infraestructuras, etc, va a ser muy variado en función de que actuaciones sean necesarias. En los casos de nueva urbanización, estamos hablando de la transformación de suelo de rural a urbanizado, y se corresponderá con el suelo urbanizable ( art. 13.2, 16 y 18 TR-15 y art. 93, 97 y 98 TRLF-17) y en caso de actuaciones de reforma o renovación estamos hablando de suelo que ya cuenta con un grado de urbanización, aunque insuficiente o incompleto para la nueva realidad, ( art. 14, 17 y 18 TR-15 y

El modelo más habitual en España , y Navarra, de obra de urbanización, es el que acometen, propietarios privados mediante Junta de compensación ( sistema de Compensación ) o por la Administración a costa de los propietarios ( Cooperación). En caso de Proyectos ordinarios y ejecución de Sistemas Generales los ejecuta y sufraga al administración actuante, generalmente los Ayuntamientos. El modelo de grandes obras de urbanización, pensemos en Soto Lezkairu, Sarriguren o Ripagiana, por poner solo unos ejemplos recientes, conlleva una costosa y compleja ejecución de obra pública, con la creación / modificación de importantes infraestructuras viarias, de abastecimiento y saneamiento y energía eléctrica, gas, o telefonía ; con trabajos de jardinería y arbolado, amueblamiento, etc, que movilizan recursos, empleo y generaron un sector empresarial muy especializado y potente en Navarra, del que pocas empresas han sobrevivido. Este modelo de obra pública urbanística es el que se verá muy resentido en un futuro por un modelo de regeneración urbana en el que la obra de urbanización, que puede ser también compleja, pero en ningún caso tan intensa y costosa, pues será una obra más reducida en su ámbito, y en la que no se precisan grandes y costosas infraestructuras, esencialmente viarias, de acceso.

Las obras de urbanización necesarias que debe contemplar un Proyecto de Urbanización (art. 134 TRLF.17 y art. 49,50 y 52 Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril) se detallan en el art. 138. 1 a) TRLF-17, al definir los gastos de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios. Se incluyen en los mismos las obras de conexión con los sistemas generales y el refuerzo o ampliación de los mismos. El Proyecto de urbanización ( art. 134 4 TRLF.17) , en la

línea de la constante preocupación por la mayor calidad de vida urbano y ambiental deberá contener prescripciones en materia de accesibilidad universal, eficacia y eficiencia energéticas y las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicaciones. Dos servicios son especialmente relevantes por su regulación sectorial:

a) Coste de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones (Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones), en el que se establece un derecho al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a empresas prestadoras.

b) Redes Eléctricas (art. 25 RD 1048/2013 de 27 de diciembre):

-Suelo Urbanizado: empresa distribuidora asume instalaciones de nueva extensión de red o ampliación de las existentes.

-Suelo rural: el solicitante asume instalaciones de nueva extensión de red o ampliación de las existentes.

Si se producen sobredimensionamientos se debe suscribir un convenio de resarcimiento con una vigencia mínima 10 años.

Este concepto de "refuerzo o ampliación" es una obligación para los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable ( art. 18. 1 c) TR-15 y art. 96. 3. e) y 98 c) TRLF-17) que ha generado más de una duda en cuanto a la obligación de asumir y ejecutar determinadas obras de refuerzo o ampliación que se consideran excesivas para la actuación pretendida, esencialmente en cuanto a suministro eléctrico y a obligaciones impuestas en sus Informes, en la Comarca de Pamplona, por la Mancomunidad,.

Como ya dijimos la urbanización de los sistemas generales no deben ser costeados por los particulares, por cuanto, como señala la sentencia del TS de 18 de septiembre de 2009 (recurso número 3024/2005), en su F. 5º, *«la adquisición de esta condición de solar no está supeditada a la urbanización y ejecución de aquello en qué consisten los sistemas generales, constituidos por los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio», de tal forma que estos sistemas generales «que producen un beneficio general a la colectividad, difícilmente concretable en sujetos particulares, y que, en consecuencia, han de ser asumidos por la Administración que se haga cargo de su ejecución».*

A este respecto, el concepto conexión no debería generar problemas, entendiendo por tal aquella infraestructura que tenga por objeto el enlace entre el sistema general y la actuación urbanística de que se trate. La cuestión se hace compleja, sin embargo, ante los casos en los cuales la conexión no sólo presta exclusivo servicio al ámbito de ejecución sistemática que la financia, sino que su caudal o capacidad sobrepasa a la demandada por aquélla (cuestión esta más que probable, ya que la aparición de conexiones individuales para cada actuación puede generar un *maremagnum* de redes de imposible gestión).

En estos casos, obviamente, no podrá imputarse todo el gasto a dicha actuación, pues ello puede suponer un enriquecimiento injusto para aquellos propietarios integrados en sectores a desarrollar en el futuro, que se beneficiarán de tal infraestructura de conexión. En cualquier caso, este problema se trata a continuación conjuntamente con el que se plantea en idénticos términos con el concepto de "ampliación o refuerzo".

Mayores problemas conceptuales plantea la expresión de "ampliación o refuerzo de los sistemas generales", y, más en concreto, si bajo tal expresión puede entenderse la ejecución de una nueva instalación, y no una simple ampliación de la existente. Resulta más que probable que, en ejecución de estas obligaciones de "ampliación y refuerzo" de los sistemas generales, resulte necesario –y adecuado, desde una perspectiva de la racionalidad técnica-, y al igual que ocurre con la conexión, ejecutar unas obras cuya capacidad exceda de la demanda propia de la actuación que las financia. En estos casos la solución no es jurídicamente sencilla, por cuanto exige, (i) en primer lugar una planificación previa de las infraestructuras que no suele existir, y (ii) conocer al detalle las actuaciones que a medio plazo van a desarrollarse en un determinado ámbito, no siempre coincidente con un ámbito municipal, como es el caso de las obras de las Mancomunidades y la estructura municipal de los municipios que la conforman.

Así, por ejemplo, si resultase necesaria la ampliación o refuerzo de un determinado sistema general integrado en el ciclo del agua, y el motivo de estas obras estuviese directamente causado por proyectos urbanísticos planificados en los instrumentos de planeamiento municipal, el organismo competente podría, con carácter anticipado, ejecutar a su costa tal ampliación o refuerzo, para a continuación ir imputando sus costes a los sucesivos desarrollos planificados.

Otra cuestión novedosa de la nueva regulación legal es la posibilidad de ejecutar por fases las grandes obras de urbanización e infraestructuras comunes de conexión ( art. 134.3 y 151 TRLF-17), lo que si no es una novedad como posibilidad y concepto, si lo es, desde la LF 5/2015, por la operatividad que se pretende, y no tenemos muy claro si logrado, para poder acometer importantes obras de urbanización en sectores y ámbitos de gran dimensión, esencialmente en la Comarca a de Pamplona y alguno en Tudela, y que posibilitaría la actividad urbanizadora, de forma más contenida y prudente.

Para poder urbanizar por fases es preciso que estas constituyan una unidad funcional que pueda ser directamente utilizable. El establecimiento de fases de urbanización se puede hacer en el Proyecto de Urbanización o el de Proyecto de Reparcelación, y sus requisitos básicos exigidos por el art. 151 TRLF-17 son:

- Señalamiento de parcelas edificables adscritas a cada fase.
- Programación temporal de fases.
- Fase: unidad funcional que pueda ser directamente utilizable.
  - Se trate de una Unidades de Ejecución de gran magnitud", en las que no exista un porcentaje de propietarios superior al 50% del aprovechamiento favorable a la ejecución en una sola fase.

El Proyecto de Reparcelación deberá distinguir :

- Costes de urbanización de los elementos comunes a todas las fases.
- Costes de urbanización específicos de cada fase.

Los titulares de bienes y derechos incompatibles con el planeamiento hasta que no se inicie la fase en la se encuentren no tendrán derecho a cobrar la indemnización, ni la administración actuante a exigir el desalojo. Del mismo modo se reconoce la compensación de indemnización con cuota de urbanización por elementos comunes de todas las fases.

Los Costes de urbanización de elementos comunes se girarán a todos los propietarios; y los Costes de urbanización de cada fase: giro a los propietarios de las parcelas incluidas en la fase. El Art. 159.4 TRLF-17 posibilita que la cesión y recepción de las obras de urbanización por fases que como dijimos, serán una unidad funcional independiente.

Por ultimo tras la LF 5/2015, ( art, 164. 6 TRLF-17) no cabe duda alguna sobre el régimen jurídico de la contratación de las obras de urbanización, tras años de debate y

disputas doctrinales, también reproducida en Navarra tras la Ley Foral de Contratos de 2006, optándose finalmente por la posición defendida por GIMENO FELIU. Las Juntas de Compensación y Reparcelación tiene la condición de poder adjudicador a los efectos de la normativa sobre contratación pública, en tanto en cuanto ejecuten obra pública de urbanización, y por tanto a licitación de las obras, aunque financiadas por particulares, deben respetar los principios de concurrencia y publicidad, siendo de aplicación normas del Libro Segundo "De los contratos públicos de otros sujetos y entidades" Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos. Los contratos de obra de urbanización (Artículo 184 LFCP) se regirán para su preparación y adjudicación por la Ley Foral de Contratos, y sin embargo para sus efectos y extinción por el Derecho Civil o Mercantil.

## II.2ª.- Actividad edificadora.

En la legislación básica estatal no existe un derecho, así recogido, a edificar del propietario de un terreno (art. 5 TR-15) sino que edificar es una facultad del derecho de propiedad (art. 14 b) TR-15); y, un deber de edificar en los plazos establecidos por la normativa aplicable, y conforme prevé a la ordenación urbanística (art. 17.1 TR-15, ). Sin embargo la legislación Navarra si reconoce el derecho y el deber a/ de edificar (art. 95.1 c) y 96 b) TRLF-17) los solares resultantes del proceso de urbanización.

La actividad edificatoria no es una actuación de transformación urbanística (art. 7.2 TR-15) sino que una vez que ya se ha transformado el suelo urbanizado, convertido en solar edificable por disponer de todos los servicios legalmente exigidos para ello (art. 21.3 TR-15, y 91 TRLF-17) el deber del propietario es llevar a cabo la actuación edificatoria prevista por el Plan :

- Nueva edificación sobre un solar vacío.
- Sustitución de la existente.
- Rehabilitación edificatoria ( en los términos dispuestos Ley 38/1999)

Todo acto de edificar requiere un acto de conformidad, autorización o aprobación/es administrativa/s de un proyecto de edificación- proyecto de actividad, así como se sujetara la autorización de su utilización ( licencia de primera ocupación, apertura ); y deberá satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el art. 3.1 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación ( art. 17. 3 a) TR-15) y cumplir el CTE.

### **Artículo 3. Requisitos básicos de la edificación.**

1. Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, se establecen los siguientes requisitos básicos de la edificación, que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes:

a) Relativos a la funcionalidad:

- a.1) Utilización, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.
- a.2) Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.
- a.3) Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.
- a.4) Facilitación para el acceso de los servicios postales, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.

b) Relativos a la seguridad:

- b.1) Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.
- b.2) Seguridad en caso de incendio, de tal forma que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.
- b.3) Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.

c) Relativos a la habitabilidad:

- c.1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.

c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.

c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.

c.4) Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

2. El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios de nueva construcción y de sus instalaciones, así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes, de acuerdo con lo previsto en las letras b) y c) del artículo 2.2, de tal forma que permita el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos.

Las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento constituyen, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la reglamentación técnica hasta que se apruebe el Código Técnico de la Edificación conforme a lo previsto en la disposición final segunda de esta Ley.

El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad.

El art. 95.4 TRLF-17 lo entiende como un requisito para el ejercicio del Derecho a edificar.

En la conceptualización de los tipos de actuaciones en suelo urbano actuaciones sobre el medio urbano del art. 2.1 TR-15, que van a suponer la categorización del mismo, así como el régimen urbanístico para la propiedad del suelo. La nueva redacción del artículo 90. 4,5 y 6 TRLF-17 distingue tres actuaciones de las que solo las dos primeras ( i , ii ) pretenden/ posibilitan la edificación directamente, sin obra de urbanización previa o simultánea necesaria y preceptiva, mientras que la tercera ( iii ) es una actividad urbanizadora (actuaciones de renovación o reforma de la urbanización ) que posibilitará la edificación ,pero No directamente sino tras un proceso de gestión mediante actuación sistemática que convertirá el suelo urbano No consolidado en solares edificables :

(I) Actuaciones edificatorias:

Ya expuestas. Se entiendo por tales las que se llevan a cabo en un solar, es decir, en un suelo urbanizado, sin necesidad de modificar el planeamiento para asignar

mayor edificabilidad o densidad; ni de cambiar el uso previsto; ni de reformar o renovar la urbanización existente, ya se trate de nueva edificación sobre un solar vacante o de rehabilitación edificatoria en edificios existentes en los términos de la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación. La definición del artículo 90.6 TRLF-17 es coincidente con la del actual artículo 7.2 TR-15.

(II) Actuaciones de dotación.

Esta figura de actuación de transformación urbana ( art. 7. 1 a) 2 TR-15) , malentendida y malinterpretada en muchos casos desde su aparición en el año 2007 en nuestro Derecho, no es una fórmula de incrementar las dotaciones públicas en un ámbito urbano, como se ha entendido en muchos casos, sino que es la aplicación al suelo urbano de la obligación constitucional (art. 47 CE) de que la comunidad reciba una parte de las plusvalías generada por la actuación urbanística.

Como bien han explicado ROGER FERNANDEZ (2014) y RAMIREZ SANCHEZ ( 2008), entre otros autores, las actuaciones de dotación son la respuesta a la ambigua interpretación de la regulación que sobre los deberes de los propietarios de suelo urbano se hizo del artículo 14 de la Ley del Suelo 6/1998, amparada por la jurisprudencia, y que dio lugar a que los incrementos de edificabilidad o aprovechamiento o cambios de usos más lucrativos en solares se considerase que nada tenían que aportar a la comunidad aunque esos cambios generasen importantes plusvalías a sus propietarios, por considerarse que estaban "*jurídicamente consolidados por la urbanización*". Al entender así la cuestión, se generaba una "*patrimonialización del beneficio y una socialización de las cargas*" (ROGER FERNÁNDEZ, 2014, p. 51), pues al incrementar la edificabilidad en un ámbito sin incrementar, y ceder, las correspondientes dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, se estaba vulnerando el principio general de reparto de cargas y beneficios en detrimento de los ciudadanos y de las arcas públicas. Por contra una interpretación correcta de nuestro derecho Constitucional y urbanístico obliga a que todo suelo urbano al que el planeamiento atribuya nuevos usos y edificabilidades superiores a las preexistentes ya patrimonializadas deba ceder los suelos dotacionales que le corresponda en proporción al aprovechamiento adicional atribuido, así, como en su caso, la participación en la nuevas plusvalías generadas.

Así lo ha entendido el legislador foral, en pleno ejercicio de sus competencias, y lo ha plasmado con mayor claridad, art. 90.5 TRLF-1 , que el legislador estatal; pues no acude a la

fórmula del incremento o reajuste de las dotaciones, sino que las define como “*aquellas que tienen por objeto,..., el incremento de la edificabilidad, densidad o modificación del uso urbanístico, y no requieren la reforma o renovación de la urbanización de aquel*”. Estas actuaciones se desarrollan en suelo urbano consolidado por no requerir una reforma o renovación de la urbanización, sino la actuación sobre una, o varias, parcelas ya urbanizadas correcta y suficientemente para el destino que van a tener.

### **II.3º.- Actividad Rehabilitadora**

Ya hemos expuesto que la vigente legislación entiende la actividad de rehabilitación en un concepto amplio como una actuación edificatoria sobre un edificio existente, que por tanto no es demolido y reedificado, sino que la obra mantendrá elementos estructurales del edificio existente, en función del grado de protección o conservación que le asigne el planeamiento.

La actividad rehabilitadora, integral o parcial, con destino y finalidad de mejora de las condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, confort y eficacia y eficiencia energética del edificio, es una de los ejes de la nueva política de vivienda a la que nos hemos referido en el Capítulo I.

Como luego analizaremos la legislación pretende fomentar y favorecer las actuaciones sobre ámbitos o espacios degradados, singulares o necesitados de una integralidad, intervención no solo urbanística, por tener déficits sociales, de infraestructuras y urbanización, calidad de la edificación o accesibilidad- eficiencia energética. Estas actuaciones (art. 62 TRLF-17) también se preocupan de la rehabilitación edificatoria entendida como “ *la rehabilitación de edificios, incluidas sus instalaciones y sus espacios privativos vinculados, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, accesibilidad y habitabilidad*”

Se trata, por tanto de una rehabilitación sobre edificios con disfuncionalidades o patologías, y por ello no debemos confundir con la actividad edificatoria –rehabilitación de edificios, pues siendo la misma función ( y pudiendo coincidir en un mismo edificio) una es una actuación urbanística y la otra es una actuación sectorial en función de la parcela o

ámbito con una patologías. Esta confusión terminológica no ha sido resuelto en nuestra Ley Foral y crea evidentes confusiones.

La actividad rehabilitadora en Navarra fomenta esencialmente desde las ayudas públicas, Rehabilitación protegida (L.F. 10/2010, de 10 de mayo y D.F. 6/2013, de 18 de septiembre , modificados por L.F. 22/2016, de 21 de diciembre) . Las condiciones que se exigen por la administración foral para entender que estamos ante una obra de rehabilitación que puede ser objeto de ayudas públicas son :

- Que el edificio tenga más de 25 años, salvo que se adapte a usuarios discapacitados o normas técnicas obligatorias.
- Que más del 50 % de la superficie útil del edificio, excepto plantas baja y bajo rasante, se destine a vivienda.
- Que el edificio no se vacíe totalmente, ni se demuela, superponga o sustituya más del 60% de los forjados excepto cubierta.
- Que no se creen nuevas viviendas (o amplíen existentes) superando los 120 m<sup>2</sup> útiles.
- Que no exista impedimento legal o urbanístico para la obtención de la licencia de obras y su ejecución.
- Que el edificio cuente con el Informe de Evaluación de Edificios (IEE) si tuviera más de 50 años
- Si se consolida la estructura, se eliminan barreras o se mejora la envolvente térmica del edificio, se presentará un IEE.

## CAPITULO III.- MODELO DE TRANSFORMACIÓN DE SUELO EN NAVARRA PARA LA EDIFICACIÓN EN EL MISMO, FACTORES LIMITANTES- OPORTUNIDADES.

### III. 1ª.- Planeamiento Urbanístico: General y de desarrollo.

Entre los objetivos principales de la Ley Foral 5/2015, hoy TRLF-15, se cita simplificación del planeamiento urbanístico municipal, a lo que se dedica el Capítulo II, con un objetivo esencial, que a nuestro juicio es una importante oportunidad para Navarra, para sus municipios y el sector, si se estuviera aplicando la Ley tal y como la concibió el legislador.

Así, el Preámbulo de la citada Ley Foral es reflejo de la intención del legislador en incorporar a Navarra a un nuevo modelo de desarrollo urbano, partiendo de una reflexión y trabajo previo en la que participaron distintos agentes sociales, pues no se debería olvidar que ese texto legal se gestó a lo largo de más de dos años de trabajo con distintos agentes profesionales y sociales, actores del urbanismo navarro, así como con técnicos del Departamento de Fomento en el marco del Plan Estratégico de la Construcción Sostenible en Navarra impulsado por la Fundación Laboral de la Construcción de Navarra.

*"Junto a ello, se plantean medidas de simplificación y racionalización de los procesos administrativos de tramitación y aprobación tanto de los instrumentos de ordenación del territorio, como de los instrumentos de planeamiento urbanístico y asimismo en los actos de edificación y uso del suelo, todo ello sin merma de los necesarios documentos que deben acompañar su presentación y documentación con la finalidad de lograr el mejor diseño y ejecución de sus planteamientos.*

*Se fomenta la presencia y protagonismo municipal en las actuaciones de transformación y modificación del suelo urbano, ampliando sus facultades de intervención sobre el suelo no urbanizable.*

*Por último, como otro elemento esencial de la reforma legal, debe destacarse la incorporación en la planificación de las determinaciones sobre desarrollo sostenible en materia de eficacia y eficiencia energética, crecimiento compacto, movilidad, accesibilidad y preservación del paisaje entre otros." ( Preámbulo Ley Foral 5/2015)*

Los artículos 49.2, 51.4 y 57.3, en relación con el 61.2 y 77.6 TRLF-17 configuran un modelo de planeamiento general que, manteniendo la metodología general, distinción de dos bloques de planes (planes generales-planes de desarrollo) y figuras del sistema urbanístico español, se acerca al modelo *development-led* en cuanto al suelo urbanizable y urbano, es decir, el plan general concreta menores aspectos de desarrollo y definición, limitándose a establecer para esos suelo muy pocas determinaciones estructurante (obligatorias en el plan y cuya modificación se hará con la misma tramitación que la aprobación del plan, art. 49.2: clasificación del suelo, sectorización, sistemas generales – pero no cuando estos están en suelo urbano que se pueden modificar mediante PEAU, según el Tribunal Administrativo de Navarra-; y, en suelo urbanizable la edificabilidad máxima y el uso global), siendo el resto "criterios básicos para el desarrollo de actuaciones en suelo urbano", actuaciones que se concertaran y tramitaran mediante Plan Especial de Actuación Urbana, nuevo instrumento de máxima capacidad de intervención, como luego veremos; y, en suelo urbanizable mediante Planes Parciales.

Este modelo pretende dos cosas:

1.- Que el contenido de los planes sea mucho más estratégico y se preocupe con más intensidad no de "dibujar" la ciudad sino de definir su estrategia de futuro (de ello la relevancia de la EMOT) de forma consensuada entre las dos administraciones competentes en el territorio, el Gobierno de Navarra (contenidos supramunicipales y territoriales del Plan) y el municipio (contenidos propios de una competencia clara y constitucionalmente amparada de los entes locales, art. 25 LBRL). Este modelo de Plan pretendía que su tramitación fuese más ágil y sencilla, sin tanta tensión derivada del tratamiento de la "propiedad", ya que la definición concreta y determinada de aprovechamientos urbanísticos, ocupación de parcelas, etc, quedaría a una fase posterior entre propiedad y ayuntamiento.

Vaya por delante que este objetivo NO se está logrado en absoluto. Por distintas razones, tales como (i) el innumerable número de informes sectoriales (19 en un PGM) que se deben requerir y que deben agruparse en un Informe Global del Departamento competente que se limita a su enumeración y, en su caso, relato, pero no a su valoración; (ii) la necesidad legal, recientemente ratificada en STSJN de fecha 4 de

enero de 2018 ( rec, 105/2015) , que determinados informes como el que debe emitir el Órgano de Cuenca , en nuestro caso la Confederación Hidrográfica del Ebro, sobre sus competencias deba emitirse previamente a la aprobación provisional del Plan, cuando el plazo de emisión de se informe puede ser de 2-3 años desde que se pide tras la aprobación inicial; (iii) la complejidad que sigue exigiéndose a los documentos del Plan General Municipal, tanto por los requisitos legales que han ampliado los documentos que acompañan al Plan y que en algunos caso como la Evaluación Ambiental tiene un procedimiento propio y singular de análisis y aprobación (Declaración Ambiental Estratégica – DAE- y Declaración de Incidencia Ambiental – DIA-) , como por los requerimientos que se vienen haciendo por los técnicos del Servicio de Territorio y Paisaje del Gobierno de Navarra ; (iv) el criterio de exigencia documental y de contenidos que se entiende por el Servicio de Territorio y Paisaje y que se ha plasmado en la Instrucción 02/2017 , de diciembre de 2017, "Criterios para la redacción del planeamiento general municipal y sus modificaciones" y "Criterios de carácter estructurante o pormenorizado de las determinaciones de ordenación urbanística en el suelo no urbanizable. Aplicación a las modificaciones y revisiones de planeamiento.", de 5 de septiembre de 2017 , así como le criterio que se viene manifestando en distintos Informes Globales a los Planes Generales Municipales.

La citada Instrucción 02/2017, en un esfuerzo muy loable de clarificar algunas cuestiones, sienta las bases de cómo deben redactarse los planes, sobre todo en el suelo urbano, y así introduce los siguientes criterios:

a) Condiciones básicas de ordenación y obligaciones de los propietarios en suelo urbano

Suelo urbano es el que reúne, y se puede y debe justificar, los requisitos del art. 90 TRLR-17 y de los artículos 2 y 3 del Decreto Foral 85/1995 ( Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10 /94, todavía vigente. ) Se debe INCORPORAR en el expediente de la revisión un informe emitido por técnico municipal relativo a la existencia de los servicios urbanísticos básicos ( Anexo 1) con capacidad suficiente a menos de 50 metros de las parcelas que se clasifican como suelo urbano. La clase de suelo urbano es por tanto reglada y si la parcela/ámbito cumple los requisitos citados DEBE ser, y no puede ser otra cosa, que Suelo Urbano.

Como Condiciones básicas de ordenación en las Actuaciones de Dotación y en las de Reforma o Renovación de Urbanización, haciendo referencia al art. 49.2 b) – sectores- se deben definir como determinación estructurante: la edificabilidad máxima, densidad (número de viviendas /ha) , uso global, porcentaje de vivienda protegida, tipología de viviendas y elementos estructurante de ordenación.

Es decir, con una interpretación, a nuestro juicio, excesiva del art. 49.2 b) y de distintos artículos de la Ley Foral 35/2002 que no fueron concordados con las novedades de la Ley Foral 5/2015, se pretende que el PGM vuelva a definir y concretar ( al menos numéricamente todo el suelo urbano y urbanizable), con precisiones como la tipología de viviendas o densidad que pueden hacer pensar más en el modelo de plan que hasta la fecha habíamos conocido, si bien, todo lo que se establezca en suelo urbano podrá ser modificado en su totalidad a posteriori por un PEAU, si bien se introduce la obligación de justificar adecuadamente -¿a juicio de quién?- esos cambios. Parece que se pretende seguir manteniendo una especie de *Plan-led* que aporte seguridad al aplicador pero que será de más compleja elaboración y de mayor rigidez en su aplicación. A nuestro juicio se está haciendo una relectura técnica de la Ley Foral en su aplicación, y muy probablemente ello conduzca a una revisión de algunos artículos del TRLF-17 en un Proyecto de Ley que se está preparando desde el Departamento competente en materia de territorio.

A nuestro juicio, y de una interpretación teleológica de la Ley Foral, en estos ámbitos el PGM de municipios de más de 500 habitantes ( PUM ) se debería limitar solo a fijar criterios básicos para el desarrollo de la actuación ( ART. 51.4) , es decir, solo debe establecer los parámetros básicos que corresponden al modelo, pues ni el art. 49 ni el 51 establecen para el Suelo Urbano ninguna determinación estructurante nominativa, pues la edificabilidad máxima , uso global y porcentaje obligatorio de viviendas sujetas a algún régimen de protección son determinaciones estructurante para el suelo urbanizable, esta última cuestión ( vivienda protegida) el art. 54.6 TRLF-17 lo considera también una determinación pormenorizada en suelo urbano, y por tanto se deberán fijar de forma obligatoria en el planeamiento de desarrollo, PEAU.

b) Procedimiento para el cálculo de las cesiones en Actuaciones de Dotación y determinaciones a incluir para evitar la tramitación posterior de PEAU.

Este apartado de la Instrucción es muy interesante y va a servir para facilitar las actuaciones de dotación pues aporta claridad y concreción a cuestiones que hasta la fecha habían sido discutidas.

Las Actuaciones de Dotación (art. 90.5 TRLF-17) se desarrollaran mediante PEAU o mediante actuación directa si el PUM incorpora las determinaciones que se citan en la Instrucción (5) para la actuación, de las que se desarrollara más adelante su naturaleza y definición en el PUM.

A nuestro juicio debería ser la principal forma de actuación en Suelo Urbano, y la Instrucción introduce en sus apartados 4 y 5 , importantes precisiones , muy interesantes para facilitar la labor de los Ayuntamientos y propietarios, a tener muy en cuenta en el PUM, pues va a determinar una nueva forma de entender y trabajar el Suelo Urbano Consolidado.

Todas las parcelas de SUC para las que el nuevo Plan ( revisión) incremente su edificabilidad o densidad, o cambie el uso urbanístico anterior ( por ejemplo de industrial a residencial) están sujetas a las obligaciones de las Actuaciones de Dotación, art. 96.2 TRLF-17.

Hasta la fecha, en SUC el PUM establecía una/ varias Ordenanza de edificación para todo el Suelo Urbano Consolidado, y fijaba alineaciones, fondos edificables, rasantes, alturas, etc, determinaciones pormenorizadas que ahora puede seguir fijando el PUM art. 57.3 TRLF-17) . El resultado de esa Ordenanza permitía una actuación directa sobre la parcela /as y el 100 % del aprovechamiento de la parcela era del propietario.

Con la LS2007, esta idea cambia radicalmente, y en los casos en que mediante Modificación o Revisión del Plan se incremente la edificabilidad, densidad o se cambie el uso urbanístico (por uno más lucrativo), el 10 % del incremento corresponde a la Administración (así como se debe ceder el suelo necesario para el reajuste de dotaciones).

La Ley Foral 5/2015 introduce en el art. 98, hoy 96 TRLF-17, esta obligación ( que ya lo era desde 2007 por ser la LS legislación básica estatal ) y la Instrucción así lo recoge si bien contiene un error que ya ha sido corregido por el Servicio de Ordenación del Territorio, el incremento no ha de medirse sobre "la consolidada por la edificación en el momento de aprobación inicial del planeamiento ", sino sobre la consolidad por la edificación o la prevista en el planeamiento vigente que se va a revisar, es decir, si en PGM atribuía a una parcela una posible edificación de B+2+A ,

uso residencial, un fondo edificable de 12 mts, y suelo libre privado ( Actuación Asistemática o Directa en SUC) y en el tiempo de vigencia NO se solicitó licencia para la misma , no se ejecutó la previsión del PGM, y a fecha de hoy ( aprobación inicial de la revisión) sigue siendo un solar sin edificar, el propietario ha consolidado lo que el Plan anterior preveía, y si el nuevo Plan ( revisión) prevé en vez de B+2+A, una construcción de B+4, sus obligaciones de cesión por Actuación de Dotación , lo serán por el incremento de edificabilidad que va a tener su parcela , por la diferencia de superficie edificable entre B+2+A y B+4.

La principal, y muy interesante, novedad introducida por la Instrucción ( 5) es que ahora el PUM debe cuantificar todos los incrementos de edificabilidad o densidad (número de viviendas) que se produzcan en todo el SUC. Ello supondrá un trabajo importante al PUM, pero también favorecerá mucho, y clarificará, la actuación posterior a la hora de conceder licencias.

Ello se basa en el art. 50 TRLF-17, que ahora adquiere una gran relevancia para el SUC, que requiere que todo el SUC se divida en sectores a fin de determinar la cesiones necesarias para dotaciones en cada uno de esos ámbitos ( sectores) a fin de aplicar correctamente los art. 54 y 55 TRLF-17, y en concreto en poder aplicar el 55.7 con un criterio ya fijado desde el PUM.

Cada Sector (ámbito territorial de condiciones homogéneas a delimitar por el PUM) que puedes ser todo el SUC o partes del mismo según su amplitud y municipios , lo será a efectos de análisis de las zonas libres y dotaciones existentes y las nuevas necesidades que se generan por el incremento de edificabilidad/ densidad que para ese ámbito se crea por las determinaciones del nuevo plan; y se debe proponer la ubicación de nuevas dotaciones si son necesarias y el mecanismo para su obtención ( monetarización de las cesiones, expropiación de suelo, etc) .

Del mismo modo (4) se establece un procedimiento para el cálculo de las cesiones de suelo dotacional en estas actuaciones, de forma ponderada y razonada en atención a la realidad de cada situación o parcela, y no de forma mecánica o solamente aritmética.

2.- Que los Ayuntamientos tengan la plena capacidad de ordenación y planificación en el Suelo Urbano mediante un instrumento de planeamiento, que si bien esta incluido en los instrumentos de desarrollo, pues es para una clase de suelo concreta, suelo urbano, tiene una capacidad total para ordenar y regular ese suelo.

Los Planes Especiales de Actuación Urbana (PEAU), son por tanto, una clase específica y singular de los Planes Especiales, se configuran como auténticos planes generales en suelo urbano, y constituyen un instrumento de planeamiento de desarrollo con sustantividad propia, aunque se enmarquen dentro de los Planes Especiales y no creando un instrumento novedoso como se hacía en la Proposición de Ley, los Planes de Actuación en Suelo Urbano (PASU), de similares características y finalidad que los PEAU.

Los PEAU pueden desarrollar, modificar o establecer la ordenación urbanística pormenorizada o estructurante para el suelo urbano, tanto consolidado como no consolidado, si bien ahora con la Instrucción 02/2017, las modificaciones de las determinaciones estructurante establecidas para cada sector por el PGM deberán ser justificadas de forma reforzada ( art. 77.6 TRLF-17) ;e incluso delimitar ámbitos en los que se desarrollen actuaciones de las previstas en el artículo 61.2 , limitándose por tanto el PGM en estos suelos a establecer la ordenación pormenorizada en el consolidado, pero sin necesidad de concretarlo en el no consolidado, allí donde se prevé un ámbito de renovación o reforma de la urbanización. El PEAU concretará las determinaciones sobre espacios dotacionales y de servicios conforme al art. 55. 7 TRLF-17, así como justificará y propondrá la materialización del cumplimiento de los deberes de los propietarios. Es decir, incluso cualquier modificación de determinaciones estructurantes en suelo urbano se tramita mediante PEAU.

Parece que debemos entender que puede haber dos tipos de PEAU, uno general o básico para desarrollar las actuaciones edificatorias, de dotación y de reforma y renovación de la urbanización, de contenido más genérico; y, uno más específico y completo para las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana del art. 62 TRLF-17. Esto puede ser así, según la naturaleza y complejidad de la actuación, pero entendemos que para las actuaciones de mayor complejidad, las de reforma o renovación de la urbanización y las de regeneración y renovación urbana, el contenido del PEAU debería ser similar, acudiendo al apartado 5 del artículo 62 como referencia. En cuanto a los PEAU de actuaciones de dotación y edificatorias del artículo 61, así como en las de rehabilitación edificatoria, si bien en estos dos últimos casos, no creemos sea necesaria su utilización en general, sí que el

contenido pudiera ser más genérico y no sería necesario acudir al artículo 62.5 TRLF-17.

La tramitación debería ser ágil, pues se establece que la aprobación inicial, o denegación, debe hacerse en dos meses desde la presentación completa de la documentación. Si transcurrido ese plazo no se ha adoptado la pertinente resolución, el particular que ha instado el Plan lo puede entender aprobado inicialmente, y podrá remitir el anuncio para su información pública. Transcurridos dos meses desde la finalización del periodo de información pública, si no hay resolución definitiva, se entiende que la misma es positiva y que el instrumento queda aprobado.

### **III.2ª.- Estándares y criterios para lograr un nuevo modelo de planeamiento sostenible.**

Son los artículos 52, 53, 54 y 55 TRLF-17 los preceptos que concretan en nuestro ordenamiento las determinaciones del nuevo modelo de desarrollo urbano que deberán respetar los planeamientos, si bien los conocidos como estándares urbanísticos , determinaciones sobre espacios dotacionales y de servicios, que configuraran y concretan las superficies que constituirán las cesiones obligatorias y gratuitas para los sistemas generales o locales de zonas verdes, espacios libres y equipamientos, no son ninguna novedad , pues los encontramos en nuestro Derecho desde 1956, habiendo cambiado su porcentaje y la incorporación de la reserva de suelo para vivienda protegida como dotación supramunicipal ( art. 55.6 TRLF-17) en suelo urbanizable.

La nueva redacción del artículo 55 TRLF-17 sobre determinaciones de espacios dotacionales y de servicios aporta una novedad relevante al diferenciar claramente los módulos de reserva para dotaciones locales de los suelos urbanizables y los de los suelos urbanos, consolidados o no consolidados.

Como expone RAMIREZ SANCHEZ (21017, pág. 36) la principal novedad es que en Suelo Urbano no consolidado la cuantificación de los estándares es un “referencia obligada” que puede ajustarse a la realidad y necesidad de cada ámbito, algo mucho más razonable que no la aplicación mecánica y acrítica de unos porcentajes prefijados.

*"Para el suelo urbanizable de uso residencial se fijan módulos concretos para zonas verdes y espacios libres (artículo 53.3.b LFOTU) que podrán ser ajustados de forma razonada y ponderada en el suelo urbano al tener no carácter de mínimos sino de "referencia obligada", en la línea del contenido anterior del artículo 53.8 que ya permitía la flexibilización de los módulos de reserva para una de las situaciones del suelo urbano no consolidado. Así, el PEAU podrá no verse tan constreñido en las actuaciones a desarrollar en suelo urbano por unos módulos más propios del suelo urbanizable, de los nuevos desarrollos que transforma el suelo rural, que de la ciudad construida y urbanizada donde la rigidez de los módulos de cesión suponen un importante factor limitante. Pero esta mayor libertad tiene como norma la "calidad urbana funcional" que se debe garantizar y lograr en toda ordenación. El no entendimiento de este artículo, o lo que es peor, su no aplicación por parte los técnicos municipales que informan el planeamiento, o por las propias administraciones locales, además de ser una interpretación no ajustada a Derecho puede hacer fracasar el espíritu, objetivos y la letra de la misma Ley Foral 5/2015, y de la renovación urbana como eje principal del urbanismo futuro en Navarra. Pretender que, por ejemplo, una actuación de dotación en suelo urbano consolidado ceda los mismos estándares urbanísticos que un suelo urbanizable es una interpretación equivocada y malintencionada de las determinaciones sobre espacios dotacionales y de servicios con el único objetivo de inviabilizar, o entorpecer, la aplicación de actuaciones de dotación en suelo urbano por motivos ideológicos o por desconocimiento. ( Baño, 2017, p. 45-50)*

*El artículo 53.7 LFOTU-15 no cita las actuaciones de regeneración o renovación urbana, que se van a desarrollar en suelo urbano no consolidado, y solo cita para la cuantificación de los estándares las actuaciones de dotación y reforma o renovación de la urbanización (art. 61 LFOTU-15), pues las primeras son sobre ámbitos con especiales problemáticas y características en las que todavía resulta más complejo, si cabe, el cumplimiento de cualquier tipo de estándares, por ello la modulación de esa "referencia obligada" todavía debe ser mayor en las actuaciones del artículo 61 bis LFOTU-15."*

Pero en la línea de todo lo que lo venimos exponiendo, hoy es incuestionable que la legislación básica, y nuestra legislación foral, han establecido principios de ordenación de los usos del suelo compatibles con el desarrollo sostenible que van a permitir, y lograr, que la producción de nuevo suelo, o la recualificación del existente, se atenga a los citados principios/ determinaciones o condiciones básicas, convertidos por las legislaciones autonómicas competentes en estándares urbanísticos .

La LS 07 estableció con carácter innovador en la legislación urbanística estatal, para hacer efectivos los derechos y deberes del Título I, unos principios para la ordenación territorial y urbanística, que hoy se recogen en el art. 3 TR-15, ya comentado, principios todos ellos relacionados con la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, la calidad urbana y el desarrollo territorial sostenible, ideas que con carácter transversal recorren toda la Ley. Estos principios que, por su "condición básica", deben ser tenidos en cuenta y respetados por todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se aprueben sin necesidad de un desarrollo legislativo expreso por las Comunidades Autónomas, aunque Navarra ya los incorporó en la Ley Foral 5/2015 a su derecho positivo, pues no suponen la regulación de técnicas urbanísticas, algo vedado la legislador estatal, sino el reconocimientos de derechos individuales de la persona amparados en lo previsto en el art. 149.1.1ª y en otros preceptos constitucionales, como, por ejemplo, el derecho de las personas disminuidas (art. 49), el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), al medio ambiente adecuado y al uso racional de los recursos naturales (art. 45 CE), y el derecho a la salud (art. 43 CE).

Que estos principios vayan a suponer un determinado modelo de ocupación y utilización del territorio y del suelo que puede calificarse como "sostenible" o de "ciudad compacta y densa", no es sino la positivización de los principios internacionales y europeos en relación con el territorio (Estrategia Territorial Europea, Postdam 1999) y una muestra más del derecho de la ciudadanía en relación con el urbanismo y la ciudad, que ya ha sido asumido e interiorizado por las distintas legislaciones: En todas estas se encuentra recogido, de forma más general o particular, este modelo de desarrollo sostenible como objetivo o principio general de toda la actividad urbanística y territorial, así como la extensión al urbanismo de derechos y políticas sectoriales ya reguladas por el Estado y las Comunidades Autónomas, como la accesibilidad o la movilidad.

### **1.- Accesibilidad universal.**

La accesibilidad universal significa que se garantiza, sin discriminación alguna, a todas las personas el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y de las edificaciones, para hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas que presenten discapacidades. Para MORENO REBATO (2014, p. 48) la

accesibilidad es "aquella característica del urbanismo, de las edificaciones, del transporte y de los sistemas y medios de comunicación sensorial, que permite su uso a cualquier persona con independencia de su condición física, psíquica o sensorial.". Esta preocupación por la accesibilidad de los espacios públicos y edificios llevó al art. 10 de la Ley 53/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de personas con discapacidad, a exigir al Gobierno una condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, fue aprobado mediante Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, estableciéndose su aplicación obligatoria a partir del 1 de enero de 2010 para los espacios públicos urbanizados nuevos y para los edificios nuevos, y a partir del 1 de enero de 2019 para todo espacio público cuyo ajuste resulte razonable. La lectura del Capítulo II del citado Real Decreto explica por sí solo el contenido de este principio: Accesibilidad de los itinerarios peatonales, elementos de urbanización, puntos de cruce y entradas y salidas de vehículos, mobiliario urbano, aparcamientos, obras e intervenciones en la vía pública y señalización e información accesible.

Navarra cuenta desde el año 2010 con la Ley Foral 5/2010, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, "Esta Ley Foral tiene por objeto garantizar la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad en relación con la accesibilidad universal y diseño para todos respecto a los entornos, los procesos, bienes, productos y servicios, así como en relación con los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, de tal forma que los mismos se hagan comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en igualdad de condiciones de seguridad, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible."; y, en este momento se está elaborando un Anteproyecto de Ley Foral de Accesibilidad Universal. El art. 52.4 TRLF-17 ya recoge como un determinación del PGM el favorecer la accesibilidad.

## **2.- Igualdad de trato y oportunidades entre hombre y mujeres, urbanismo de género.**

El urbanismo de género es un reciente concepto que, con carácter innovador, asume la legislación básica para cumplir el mandato constitucional de la igualdad entre sexos y la no discriminación por esta causa. La Carta de las Mujeres en la Ciudad, redactada a mitades de los años noventa, dio inicio a un movimiento que pone de relieve la necesidad de repensar la ciudad teniendo en cuenta las diferentes relaciones que mujeres y hombres tienen con la ciudad, incorporando la visión de género al diseño y

construcción de la ciudad, sobre todo de sus espacios públicos, incidiendo en el planeamiento general y de desarrollo, y en las obras de urbanización.

Aplicar la perspectiva de género se concreta en cambios en los planteamientos del urbanismo actual, introduciendo en su agenda de prioridades temas importantes de la vida cotidiana como la seguridad, la proximidad, el tiempo y la organización de los servicios, así como la mezcla de usos que ayude a cubrir la diversidad de actividades que actualmente llevan a cabo en gran medida las mujeres y que en el futuro serán repartidas entre mujeres y hombres.

El modelo de ciudad difusa o extendida, con zonificación de usos, recorridos excesivos y motorizados, espacios públicos residuales, etc., influye en la vida de las mujeres que realizan un enorme gasto de tiempo y energías para desplazarse de una parte a otra de la ciudad, para recoger a los niños, acceder a su puesto de trabajo, desarrollar su ocio o hacer la compra. Pero también afecta el modelo de urbanización o al diseño de los espacios públicos y viarios no del todo seguros, viéndose afectados por estos problemas no únicamente las mujeres, sino también los niños, las personas mayores y los discapacitados:

*“En suma, el urbanismo no es neutro desde el punto de vista del género. El urbanismo puede mejorar o por el contrario perjudicar el modo en que las mujeres llevan a cabo sus múltiples responsabilidades en la esfera pública y en la esfera privada. Si las personas que redactan los planes urbanísticos y toman las decisiones no consideran la variable del género desde un principio en sus análisis y en sus propuestas, es muy probable que las opciones de desarrollo urbanístico perjudiquen desproporcionadamente a las mujeres.*

*Ella es particularmente probable en contextos desreguladores y liberalizadores como el actual, en los cuales las necesidades sociales en general tienden a ser relegadas frente a los factores de eficiencia económica. Las mujeres, junto con los grupos sociales de menor renta, son los segmentos de la sociedad más perjudicados por los recortes en el estado del bienestar efectuados en las últimas décadas, en cuyo contexto deben ser entendidas las actuales tendencias desreguladoras del urbanismo.*

*Esto se debe a que las mujeres son las principales usuarias de los equipamientos urbanos y del transporte público como consecuencia de su papel garante de la reproducción social; y también porque de momento son económicamente más débiles que los hombres y por tanto dependen más de los servicios públicos, y, por último a que tienen más años de vida en peores*

condiciones físicas, con la dependencia que se deriva de la reducción progresiva de la autonomía personal." (SANCHEZ MADARIAGA, 2006, p.21) .

### **3.-Movilidad.**

La movilidad es un concepto íntimamente relacionado con el territorio y con su ocupación, así como una de las características de la sociedad avanzada y quizás la principal, del modelo urbanístico del S.XX, que ha girado en torno a satisfacer la movilidad en primer término. Los enormes e indiscutidos beneficios que conlleva la movilidad para el desarrollo y crecimiento económico, así como para el ocio y el turismo, encuentran su vertiente negativa en sus efectos para el medio natural: emisiones con clara repercusión en el cambio climático, contaminación acústica en las ciudades, ocupación indiscriminada del territorio y del espacio urbano por el automóvil, consumo energético de fuentes no renovables, riesgos para la seguridad y la salud producidos por los accidentes, colapso de infraestructuras y servicios públicos, pérdida de tiempo de ocio o descanso por largos desplazamientos por motivos laborales, etcétera. Por ello, es imprescindible planificar y gestionar la movilidad, sobre todo urbana, desde la visión de la sostenibilidad y condicionando transversalmente todo el diseño y modelo de ordenación territorial y urbanística. El ordenamiento estatal, y el foral, han acogido este principio como esencial del desarrollo del territorio (art. 3 f) TR-15), pero no ya como una prioridad de los desplazamientos motorizados, sino como una necesidad de integrar en un adecuado equilibrio los distintos sistemas de transporte, priorizando el transporte público y colectivo y potenciado los desplazamientos peatonales y ciclistas. En Navarra se contempla en el art. 52.3 y 53 TRLF-17.

En la legislación estatal, y autonómica, no encontramos una definición de movilidad, con la excepción de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad, de la Generalitat de Cataluña, que sí define estos conceptos: "*Movilidad: Conjunto de desplazamientos que las personas y los bienes deben hacer por motivo laboral, formativo, sanitario, social, cultural o de ocio, o por cualquier otro*"; y, "*Movilidad sostenible: Movilidad que se satisface en un tiempo y con un coste razonables y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas*". Esta ley recoge en su preámbulo, párrafo séptimo, los principios básicos que sirven para entender qué pretende el legislador al establecer este principio de la movilidad para la ordenación urbanística:

*“Todos estos factores inspiran los principios básicos de la presente Ley. La investigación de un modelo de desarrollo sostenible que permita a los ciudadanos un alto nivel de calidad de vida sin comprometer los recursos de las futuras generaciones; la visión global de la movilidad como un sistema que prioriza los sistemas de transporte más sostenibles, como por ejemplo el transporte público o ir a pie o en bicicleta, sin renunciar a la complementariedad del transporte privado; la intermodalidad como principio para buscar la máxima eficiencia en el aprovechamiento de los recursos de transporte; la seguridad integral de las personas; el respeto al medio y a sus valores; la minimización del consumo de recursos energéticos y del suelo; la incorporación de sistemas de transporte inteligentes, más eficientes y seguros, o la voluntad de aprovechar las oportunidades de generación de actividad económica en todos los rincones del país son algunos de los objetivos básicos de la presente Ley. Para alcanzarlos, articula un sistema de planificación que engloba todos los medios de transporte, públicos y privados, el cual debe establecer mecanismos que garanticen una movilidad ambiental y económicamente sostenible y debe ofrecer a los ciudadanos y a las empresas una calidad de servicio conforme a los estándares del país.”*

El art. 52.3 y 53. TRLF-17 son la aplicación plena en Navarra de este importante principio rector que debería informar todo los planes y desarrollos urbanísticos futuros. El eje central y básico de cualquier futuro desarrollo en el territorio deberá tener en cuenta que sin garantizar , y justificar, que la movilidad que vaya a producir sea sostenible no debería ser aprobado, siendo un límite, a nuestro juicio, insuperable, para los desarrollos dispersos de en el territorio , propios del siglo pasado. Pensar en una movilidad motorizada e individual-privada, como ha sido el pensamiento dominante durante decenios, ha sido una de las cusas del modelo de desarrollo urbano del que España ha “disfrutado” en el siglo XX. El urbanismo no se hacía pensando en la gente sino en cómo se iba a desplazar esa gente, dando por sentado que iba a ser en vehículos a motor y privados-individuales, lo mismo que el diseño y ordenación del suelo urbano consolidado se hacía en función de la movilidad de los vehículos a motor en la ciudad, su acceso y aparcamiento. Un buen ejemplo de que se puede revertir esta situación, y que la ciudad debe ser peatonal y ciclable, es la ciudad de Pontevedra, por no citar las supermanzanas impulsadas en Barcelona por el Plan de Movilidad Urbana de la Agencia de Ecología Urbana (BCN).

Para los Planes de desarrollo (Plan Parcial y PEAU) el art. 53.2 TRLF-17 se establece como obligación incluir en estudio de movilidad generada, así como un estrategia de desarrollo que deberá contener el Plan ( diseño de recorridos peatonales y ciclistas, aparcamiento disuasorios , etc)

#### **4.- Eficiencia energética.**

En el Capítulo I, puntos 1.4ª, 1,2,3 y 4 , ya se ha desarrollado lo relativo a la regulación sobre eficacia y eficiencia energética en el modelo urbanístico español. En todo caso recordemos que el art. 15 del Código Técnico de la Edificación (CTE) entiende por ahorro de energía, *“un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir asimismo que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento”*.

La preocupación creciente por el medio ambiente y su relación con la energía llevó a la Comisión Europea a promulgar la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios, hoy sustituida por la Directiva 2012/27/UE. Esta normativa de la Unión tiene como objetivo fomentar la eficiencia energética de los edificios, teniendo en cuenta las condiciones climáticas exteriores y las particularidades locales, así como los requisitos interiores y la relación coste-eficacia. El legislador nacional, como ya vimos, ha incorporado a la legislación española esta preocupación, (CTE incluye el desarrollo de las exigencias básicas relativas al requisito básico de ahorro de energía y aislamiento térmico).

De esta manera, el legislador urbanístico, y el legislador navarro así lo hace en el artículo 52.2 TRLF-17 , incorporan a la legislación del suelo prácticas ya recogidas en las normas de edificación, que ahora deberán contemplarse también en los instrumentos de ordenación urbanística. El mandato debe entenderse que va más allá de la edificación y afecta también al diseño de la ciudad como una parte más del modelo urbano de desarrollo sostenible, pues está también debe ser eficiente energéticamente en cuanto al ahorro de energía en sus transportes, servicios, infraestructuras o iluminación, a su movilidad o a la producción y consumo de energías renovables, como la eólica o la solar - incluso previendo en los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos suelos adecuados para la implantación de centros de producción de este tipo de energías renovables-, asociadas y vinculadas a los nuevos desarrollos residenciales o de actividad.

## **5.- Garantía del suministro de agua.**

Esta condición básica para cualquier desarrollo urbano, que ha venido siendo una condición esencial para el suelo urbano debe ponerse en relación con el art. 22.3 TR-15, que exige informe de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas, habiendo interpretado una abundante y reiterada jurisprudencia (más de 90 planes urbanísticos, el último muy recientemente el de Beriain, ha sido anulados en España por no justificar la disponibilidad de recursos hídricos) que el Informe, emitido con anterioridad a la aprobación provisional del Plan por el Ayuntamiento, debe garantizar la existencia del recurso en el sentido de la suficiencia/existencia ( física) del recurso hídrico para el desarrollo previsto, pero también la plena disponibilidad jurídica (viabilidad de su obtención y aprovechamiento, lo que requiere concurrencia de un título habilitante) del mismo ( STS 10.03.205, 17.02.2017, entre otras muchas)

Siendo el agua un recurso escaso e imprescindible para la vida humana, se hace inconcebible un urbanismo que no tenga garantizada el agua suficiente y de calidad para sus habitantes. Este principio conocido y seguido por nuestros antepasados, que fundaban sus ciudades allí donde había agua, parece que debe ser reiterado y manifestado como condición básica de nuestra ordenación urbanística, quizás por más de una actuación en nuestro litoral e interior que prefiere desconocer tan elemental principio. Se trata, no de contar con abastecimiento de agua, sino de conocer y garantizar en la fase de ordenación que el nuevo desarrollo urbano va a contar con suministro de agua suficiente como factor limitante y restrictivo de actuaciones de desarrollismo indiscriminado y ocupación abusiva del territorio.

## **6.- Prevención y protección contra la contaminación.**

La legislación positiva define la contaminación, en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, como: “la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente”. El objeto de esta Ley citada es “evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del

suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto".

La preocupación por los efectos de la contaminación atmosférica no son nuevos. Ya la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, se configura como el elemento esencial de la normativa comunitaria en esta materia, que desde esa fecha ha venido aplicándose en España mediante normativas parciales hasta su transposición en la citada Ley 16/2002, amparada en el art. 149.1.16 y 23, bases y coordinación de la sanidad y medio ambiente.

Un tipo de contaminación en que el urbanismo, y especialmente el planeamiento, tiene gran incidencia es la contaminación acústica, con la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente. Sobre esta materia, la Unión Europea adoptó la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, que define dicho ruido ambiental como el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales.

La Directiva fue transpuesta por la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, importante texto legal que tiene incidencia en la planificación urbanística, cuyo objeto es "prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente" (art.1). Entre las medidas que establece la Ley cabe destacar "la planificación territorial y planeamiento urbanístico, que deben tener en cuenta siempre los objetivos de calidad acústica de cada área acústica a la hora de acometer cualquier clasificación del suelo, aprobación de planeamiento o medidas semejantes" (art.2). Esta legislación ha sido desarrollada por el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, que tiene por objeto la evaluación y gestión del ruido ambiental con la finalidad de prevenir, reducir o evitar los efectos nocivos, incluyendo las molestias, derivadas de la exposición al citado ruido ambiental; y Real Decreto 1367/2007.

### **III 3ª.- Obras de Urbanización y grandes infraestructuras.**

La nueva legislación estatal y foral no introduce novedades en cuanto a la producción de suelo urbanizado desde la perspectiva de las obras de urbanización y grandes infraestructuras necesarias para las mismas. En el Capítulo II.1 del presente trabajo hemos desarrollado lo relativo a las obras de urbanización necesarias y a sus problemáticas más relevantes.

### **III.4ª.- Actuaciones edificatorias en suelo Urbano: Renovación, regeneración y rehabilitación urbana.**

Hasta aquí hemos analizado la incidencia de la normativa urbanística de carácter general, común a todo el territorio, pero la Regeneración urbana, en el sentido que vimos en el Capítulo I , y que tuvo su máximo exponente de derecho débil en la Declaración de Toledo ( 2010) , comenzó a aparecer en nuestro Derecho, como algo singular en la Ley 4/2010, de Economía Sostenible (LES) y el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, que introdujeron en nuestro derecho medidas muy concretas para impulsar la rehabilitación y la renovación urbana, que llamaron actuaciones de renovación y rehabilitación y que MENÉNDEZ REXACH (2011, pág. 38 ) explica así:

*“Las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana suponen la reforma de la urbanización o de las dotaciones o de la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial, con alguna de las finalidades previstas para las políticas públicas (...) en ámbitos urbanos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno o de otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razones de la edad, discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas análogas ”.*

El Real Decreto-Ley 8/2011 sin embargo utiliza el término “rehabilitación” en un sentido genérico, comprensivo de las actuaciones de conservación y mejora de inmuebles y la de regeneración urbana, entendiendo por tales, de acuerdo con el art. 110 LES, actuaciones de carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas para ámbitos concretos y enmarcadas en una estrategia municipal unitaria y global en un ámbito delimitado, teniendo la consideración, a los

efectos de la legislación del suelo de actuaciones de transformación urbanística, bien de urbanización o dotación, siéndoles de aplicación el régimen que a tal efecto les corresponda conforme a la legislación de suelo.

RAMIREZ SANCHEZ ( 2017, pág. 57) explica lo que parece, a primera vista, una cierta confusión , que ha sido traída a la Ley Navarra, pero que responde a situaciones distintas, general/especial, en función de que en ambos casos se interviene en suelo urbano, pero NO en el mismo suelo urbano:

*"Como vemos se superponen dos tipos de actuaciones, con una terminología confusa y poco acertada; las propias de la legislación del suelo y que tiene que ver con el grado e intensidad de urbanización que requieren o conllevan; y, las actuaciones propias de ámbitos urbano vulnerables, obsoletos o degradados, en los que se prevén técnicas e instrumentos de intervención especiales.*

*Esta dualidad se continua en la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, que no es una nueva ley del suelo, sino que, como leemos en su Preámbulo, para lograr la recuperación económica, "mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción..., requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas, que constituyen el objeto esencial de esta Ley", frente a la Ley 8/2007, que "se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad".*

*Así la Ley 8/2013, al regular las actuaciones sobre el medio urbano (Título II) las define como "aquéllas que tienen por objeto la realización de obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad o habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos" (art. 7); pudiendo, estas últimas, ser de carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas en una estrategia administrativa global y unitaria. Estas actuaciones podrán implicar la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente; o la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta o la identificación como actuación aislada que garantizará la tramitación, información pública, equidistribución y urbanización, en su caso.*

*Por tanto, no debemos confundir las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización del artículo 7.1.2) TRLSRU-15 con las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbana del art. 7 de la Ley 8/2013; pues las primeras son actuaciones que conllevan*

*un grado de urbanización importante, en cualquier suelo urbanizado, en suelo urbano no consolidado; y, las segundas se refieren a la realización de obras en ámbitos con insuficiencia o degradación de las condiciones de la edificación y/o urbanización, sociales y ambientales, obras que según su intensidad y naturaleza lo serán edificatorias, de urbanización o de dotación, en la terminología del artículo 14 TRLS08."*

La Ley 8/2013 (conocida como de las 3R) tiene por tanto un carácter sectorial y especial, centrada en la Regeneración Urbana de ámbitos degradados o con problemas no solo urbanísticos, así como un favorecer la mejora de la habitabilidad de las viviendas mediante su accesibilidad y rehabilitación energética ( principios de desarrollo sostenible antes citados) ; y es complementaria de la legislación urbanística .

El art. 62 TRLF-17 cumple es misma función "sectorial o especial" en nuestro Derecho urbanístico foral, por ello, incluso los PEAU que describe son "especiales", se trata de regular las actuaciones que se refieren determinados y concretos ámbitos urbanos de especial vulnerabilidad o necesidad funcional, social, económica o ambiental, distinguiendo:

a) Actuaciones de rehabilitación edificatoria:

Rehabilitación de edificios en situación de especial insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, accesibilidad o habitabilidad. Estas actuaciones se llevarán a cabo mediante actuaciones edificatorias o de dotación y el suelo será suelo urbano consolidado, pues no necesitarán de intervención en la urbanización.

b) Actuaciones de regeneración urbana:

Solo para ámbitos en los que existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de áreas urbanas (manzana o polígono de un barrio) o situaciones graves de pobreza energética, obras de rehabilitación o sustitución de edificios con la mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano (tejido urbano) - espacios libres, servicios urbano e infraestructuras-.

Estas actuaciones podrán ser de reforma o renovación de la urbanización o de dotación, en función del grado de intervención en la urbanización que sea necesario. La terminología puede llevar a dudas interpretativas sobre qué entender por áreas

urbanas o situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad, por lo que deberá integrarse la legislación Navarra con la estatal.

#### c) Actuaciones de renovación urbana:

Sólo para ámbitos en que existan situaciones de obsolescencia de barrios o conjuntos urbanos homogéneos (por ejemplo, un casco antiguo o barrio de ensanche de los años 50), o converjan situaciones singulares de deterioro físico o ambiental que hagan necesaria acciones de demolición, sustitución o realojo de residentes (edificios afectados por patologías edificatorias, como por ejemplo, aluminosis), obras de rehabilitación de edificios, mejora del medio urbano en los términos de las actuaciones de rehabilitación y regeneración, junto con la renovación y mejora de los equipamientos y dotaciones.

Estas actuaciones de intervención profunda y radical en un barrio se corresponderán con actuaciones de urbanización, renovación de la urbanización, pues el grado de intensidad de la actuación alcanza la renovación total del barrio. La terminología coincidente en el término "renovación", no es afortunada pues invita a confusión, pero claramente las actuaciones de renovación urbana y las actuaciones de renovación de la urbanización son dos cosas diferentes.

La legislación foral como la estatal, y a mi juicio esta es la principal característica de estas actuaciones, establece que cuando en las actuaciones de regeneración y renovación concurren medidas de carácter social, ambiental y económicas (sostenibilidad) podrán ser declaradas por la Administración de la Comunidad Foral (no por el municipio) como Áreas de regeneración o renovación urbana integrada, lo que las habilitará para recibir financiación pública a sus actuaciones, siendo esta la característica principal que las hará atractivas y que puede suponer que se desarrollen en mayor o menor medida, demostrando el compromiso de la Administración con la renovación urbana y el nuevo paradigma del urbanismo. Creemos que a estas actuaciones deberían dirigirse preferentemente las ayudas públicas a la rehabilitación y sostenibilidad urbana.

La necesidad de este tipo de actuaciones, que han proliferado no en grandes actuaciones de Regeneración-Renovación ( recientemente el Ayuntamiento de Pamplona ha adjudicado la elaboración del PEAU del barrio de La Milagrosa, que va a

ser el primer plan de Regeneración urbana Integral en Navarra) pero si en muchas intervenciones de Rehabilitación urbana ( de las previstos mediante Plan Especial en el art. 24 TR-15, parcialmente declarado inconstitucional por la STC de 14.12.2017) en edificios de viviendas colectivas y comunidades de propietarios en actuaciones de mejora de la accesibilidad universal o mejorar de la eficacia y eficiencia energética ( reducción de la demanda) y ahora reguladas en el art. 62.7 TRLF-17.

La legislación foral , también ha incorporado entre las funciones del Estudio de Detalle ( art. 63 TRLF-17) la posibilidad de acometer un tipo singular de obra de mejora de las condiciones de habitabilidad de determinadas viviendas de cualquier régimen de promoción o protección pública con una antigüedad superior a treinta años, consistentes en el cerramiento de tipo ligero de galerías, terrazas o patio, hasta un máximo del 20 por 100 de inmueble y sin que ello se considere incremento de aprovechamiento. Esta "actuación de dotación" singular para determinados inmuebles tiene como finalidad que conjugando actuaciones de ahorro energético, accesibilidad y mejora de la habitabilidad se puede producir un "reciclado" de inmuebles que permita una importante mejora a sus habitantes y la innecesariedad de cambiar de vivienda.

Para RAMIREZ SANCHEZ ( 2017, pág. 50) *"Esta figura, muy controvertida y cuestionada por la doctrina y jurisprudencia porque en muchos casos ha sido utilizada extralimitando sus funciones y para "alterar" determinaciones del planeamiento, renace con mayor sentido y definiendo sus límites, quizás en forma algo imprecisa con los PEAU, pero con vocación utilitarista, y sobre todo como alternativa real a instrumentos de mayor rango para las obras de accesibilidad universal y eficacia y eficiencia energética, típicas obras de las previstas en la legislación estatal de rehabilitación, reforma y renovación urbana; y, para favorecer unas singulares y concretas obras de mejora en determinados edificios, generalmente de los años sesenta-setenta del pasado siglo."*

## **CAPITULO IV.- NORMATIVAS SECTORIALES DE EDIFICACIÓN. CÓDIGO TÉCNICO Y NORMATIVA RELATIVA A LA EFICACIA Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS. RELACIÓN CON EL MODELO DE DESARROLLO Y PLANEAMIENTO.**

En el Capítulo I, puntos 1.4º1, 1.4º 2, 1.4º 3 y 1.4º.5 hemos desarrollado todo lo relativo a las Normativas sectoriales de Edificación, Código técnico y normativa relativa a eficacia y eficiencia energética, por lo que no vamos a reproducir aquí lo ya expuesto, dando por completado el presente capítulo.

## **CAPITULO V.- LEGISLACIÓN SECTORIAL CON INCIDENCIA EN LA ACTIVIDAD DEL SECTOR.**

En el presente Capítulo vamos a analizar seis legislaciones sectoriales con incidencia en la actividad de la industria inmobiliaria en cuanto a la planificación del suelo ( 2,3 y 5) , en cuanto a la obra pública ( 1,3 y 5) ; y en cuanto a actividades sectoriales como el urbanismo comercial ( 2).

### **V.1º.- Ley Foral 6/2006, de Contratos Públicos de Navarra.**

#### **V.1º.1.- La LFCN su aplicación a las entidades urbanísticas.**

La Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra tenía como objetivo prioritario la adaptación de la legislación foral de contratos, en concreto la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, al derecho y jurisprudencia comunitaria europea lo que excedía de la mera transposición de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, e introdujo importantes novedades en nuestro modelo de gestión urbanística en cuanto a la contratación de obras, suministros y servicios, suponiendo la primera legislación autonómica que consideró que las Juntas de Compensación, y demás entidades urbanísticas colaboradoras, deben someterse a la legislación de contratos públicos para efectuar los contratos de obra urbanizadora que a ellas competen, algo que venía siendo propuesto, y cuestionado, a raíz de la Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (asunto "Proyecto Scala 2001") pero que no había encontrado plasmación legislativa, salvo parcialmente, en la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, que en sus artículos 120 y 160 remite a la legislación de contratos de las administraciones públicas para seleccionar al empresario constructor en el procedimiento de gestión indirecta de los Programas para el desarrollo de la actuaciones integradas.

La forma de entender la aplicación de la legislación de contratos públicos nuestro urbanismo se había visto muy cuestionada desde una estricta aplicación de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de

adjudicación de los contratos públicos de obras -contrato público de obra y principio de rigurosa concurrencia en obras de importe igual o superior a cinco millones de euros- a raíz de la Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (asunto "Proyecto Scala 2001, y había generado un intenso debate doctrinal.

Los artículos 2º y 3º de la Ley Foral 6/2006, de Contratos Públicos, que someten los contratos de obras, suministros, asistencia y concesiones de obra pública y servicios a las disposiciones de la citada Ley Foral. En concreto el artículo 2.1.e) (Personas e entidades sometidas a la Ley Foral):

"e) Las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y laborales, fundaciones u otros entes, o asociaciones de cualesquiera de ellos, dotados de personalidad jurídica, pública o privada, vinculados o dependientes de las entidades mencionadas en los apartados anteriores, en las que concurren conjuntamente estos requisitos:

- Que en su actividad satisfagan, al menos parcialmente, fines de interés público que no tengan carácter industrial o mercantil.
- Que las Administraciones Públicas de Navarra financien, directa o indirectamente, más de la mitad de su actividad, o bien tengan influencia dominante sobre las mismas a través de mecanismos que controlen su gestión, o bien permitan designar a más de la mitad de los miembros de sus órganos de administración, de dirección o de vigilancia."

Y en el artículo 3º (Contratos sometidos a la presente Ley Foral):

- a) *Los contratos de obras, suministros, asistencia y...de las entidades comprendidas en las letras....e) del apartado 1 del artículo anterior.*
- d) *"Los contratos y subcontratos de obras de los concesionarios de obras públicas y los contratos de obras de los agentes urbanizadores que no estén comprendidos en el artículo 2º.1 letra e)."*

La legislación navarra no pone su mirada en la discusión urbanística sobre la naturaleza jurídica de las Juntas o sobre el régimen jurídico de las obras de urbanización, sino que transpone en su artículo 2º el concepto de "poder adjudicador" definido por la Directiva 2004/18/CE como "el Estado, los entes territoriales, los organismos de Derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos públicos.", entendiendo por "organismo de Derecho público" cualquier organismo:

- a) *creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil,*
- b) *dotado de personalidad jurídica y*
- c) *cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público."*

El ámbito subjetivo de aplicación de las Directivas se corresponde con el concepto de "poder adjudicador" es decir, quienes son "poderes adjudicadores" de acuerdo con la definición anterior, deben someterse para adjudicar un contrato a los preceptos de la Directiva, sea cual sea la finalidad perseguida por ese contrato, lo que hace innecesario, por tanto, conocer el régimen jurídico, en este caso, de las obras. El concepto de " poder adjudicador " incluye cualquier "organismo de derecho público", concepto definido por la concurrencia de tres requisitos que todo organismo de derecho público debe cumplir: "...que el ente haya sido ``credo para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil´´, que esté ``dotado de personalidad jurídica,`` ..., cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos (organismos de derecho público), ...

Volviendo a la influencia de este precepto en nuestro modelo urbanístico diremos que las Juntas de Compensación, y demás entidades urbanísticas colaboradoras, son Entidades de Derecho Público (entidades urbanísticas colaboradoras), de naturaleza administrativa dotadas de personalidad jurídica propia (art. 165. 1TRLF-17), que satisfacen fines de interés público como es la ejecución del planeamiento urbanístico (art. 167 TRLF-17); y, la Administración actuante tiene influencia dominante sobre ellas a través de mecanismos que permiten controlar su gestión, tales como la aprobación de sus Estatutos (art. 162 TRLF-17), expropiación de derechos a favor de la Junta y exigencia del cobro de las cantidades adeudadas mediante vía de apremio (art. 167 TRLF-17), y sobre todo, el control de sus actos vía recursos administrativos, en concreto mediante el recurso de alzada (art.165.4 TRLF-17), clara muestra y ejemplo de control de la gestión de las Juntas. Como vemos parece

debemos encuadrar a las Juntas de Compensación y Reparcelación (art. 168.2 TRLF-17) y, Comisión Gestora en el Sistema de Ejecución Forzosa (art.179.1 TRLF-17) entre las "entidades públicas" (organismos de Derecho público) citadas en el art. 2.1. e) LFCP, siendo "poderes adjudicatarios", y por tanto entre las entidades sometidas a la Ley Foral de Contratos Públicos, con lo que ello supone de cambio en nuestro modelo urbanístico privado que va a sufrir una mayor complejidad en su gestión. El artículo 164.6 TRLF-17 elimina cualquier duda que pudiera haber, las Juntas de Compensación y Reparcelación tiene la consideración de poder adjudicador a los efectos de la normativa sobre contratación pública, en tanto en cuanto ejecuten obra pública de urbanización.

La LFCP distingue los contratos de las Administraciones Públicas (Libro Primero) y los contratos públicos de otros sujetos y entidades (Libro Segundo, artículo 184 a 206). Es decir, será en estos veintidós artículos los que se deban aplicar a la contratación de los Juntas y demás entidades urbanísticas colaboradoras, incluidos los agentes urbanizadores, si bien muchos de éstos remiten a los preceptos de contratación de las Administraciones Públicas. El artículo 184 no deja duda alguna sobre este aspecto y proclama que la "preparación y adjudicación" de los contratos de obras, suministros y asistencia de las entidades públicas se efectuará conforme al Libro Segundo de la LFCP, mientras que *"en cuanto a sus efectos y extinción se regirán por las disposiciones de Derecho Civil o Mercantil..."*

Las entidades públicas contratantes fijarán con carácter previo a la adjudicación *"las condiciones básicas de carácter jurídico, económico y técnico que constituirán la ley del contrato"*, es decir, deberán elaborar y aprobar lo que hasta la fecha conocemos como Pliegos de Condiciones. Estas condiciones básicas, en las que se establecerá la *"ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de adjudicación establecidos..."* pudiendo establecer si alguna condición es esencial (es decir, excluyente) o se exige alguna puntuación mínima para admitir la oferta, deberán ser elaboradas y aprobadas por las Juntas de Compensación que en sus Estatutos deberán determinar que órgano de gobierno y administración - Asamblea u órgano rector- es el competente para su aprobación (art. 166 g) RGU), pues al no existir en Navarra las Bases de Actuación no es de aplicación el artículo 167.e) RGU. Esta es una facultad que debe recaer en el órgano rector de la Junta por ser una clara actividad de gobierno y administración, pues el artículo 176 RGU habla de la Junta para la contratación de las obras de urbanización, y no reserva esa facultad a la Asamblea,

así como establece que circunstancias deberán constar obligatoriamente en el contrato de ejecución de obras.

El artículo 186 se refiere a las prescripciones técnicas por remisión a las de los contratos de las Administraciones Públicas, artículo 46 apartados 2,3 y 4 y su aplicación "no podrán constituir barreras técnicas a la libre competencia" (art. 47 LFCP).

El procedimiento de adjudicación (art. 188 LFCP) fue una de las mayores novedades que introdujo la Ley Foral, que adopta la terminología y criterios de la normativa comunitaria y destierra de nuestra normativa navarra terminologías y conceptos comunes en la contratación pública hasta esa fecha.

### **Procedimientos ordinarios y más habituales de adjudicación.**

Como procedimientos ordinarios se establecen inicialmente dos, si bien luego veremos que realmente son tres: el procedimiento abierto y el restringido.

- a) Procedimiento abierto (art. 189) es aquel en que los empresarios y profesionales interesados pueden presentar sus ofertas libremente, por lo que se exigirá la publicación de un anuncio de licitación en el Portal de Contratación de Navarra, que contendrá la totalidad de las condiciones reguladoras del contrato. El Portal de Contratación de Navarra, portal web establecido por el Gobierno de Navarra y dependiente de la Junta de Contratación Pública, que sustituye como medio oficial de publicidad de las licitaciones al Boletín Oficial de Navarra, y relega la publicación en prensa a un carácter potestativo y voluntario, se regula en el artículo 28 LFCP y supuso una importante novedad de la Ley Foral así como un claro impulso a los medios informáticos de relación entre la Administración y el ciudadano. Por tanto, las entidades urbanísticas tendrán que publicar sus anuncios de licitación en este Portal, y por tanto tener acceso al mismo.
- b) Procedimiento restringido (art. 190 LFCP) es aquel en que cualquier empresario o profesional solicita su participación en el procedimiento siendo la Administración o entidad contratante la que, de forma motivada y garantizando la competencia, selecciona a quienes son invitados a presentar ofertas. El anuncio de licitación con la totalidad de las condiciones se publicará en el Portal de Contratación de Navarra a

fin de que los interesados presenten solicitudes de participación. No se establece un número mínimo de empresas a invitar para garantizar la concurrencia.

- c) Procedimiento negociado (art. 191 LFCP), con o sin publicidad comunitaria. En los casos previstos en la LFCP se podrá acudir a un procedimiento *"no formalizado, en que la Administración consulta y negocia las condiciones del contrato con uno o varios empresarios de su elección y selecciona la oferta justificadamente"* (art. 70 LFCP). A renglón seguido se establece que la consulta y negociación deberá ser al menos con tres empresas, siempre que sea posible.
- Se aplicará el procedimiento negociado con publicidad comunitaria, es decir con anuncio en el DOUE cuando el importe del contrato supere el umbral comunitario del que luego hablaremos, en tres supuesto recogidos en el artículo 71 LFCP del que debemos resaltar por la incidencia en las entidades urbanísticas en segundo supuesto, *"prestaciones intelectuales como la elaboración de un proyecto de obra, en la medida en que las características de la prestación sean tales que no se pueda establecer los pliegos...con la precisión necesaria para la selección de la mejor oferta..."*, sin bien pensamos que este supuesto será de más aplicación a los proyectos de obras de edificación de carácter singular que no a un proyecto de urbanización ordinario. También se aplicará en dos supuestos previstos en el artículo 193.1 a) y b) LFCP, para contratos de obras y asistencia en supuestos de adjudicación al contratista que se encuentre ejecutando el contrato y no sean nuevas prestaciones sino obras o servicios no contemplados en el proyecto inicial pero que no puedan separarse de éste.
  - El procedimiento negociado sin publicidad comunitaria, art. 193 LFCP, *"Podrá utilizarse...en todo contrato contemplado en este Libro cuando su valor estimado sea inferior al umbral comunitario."*, por lo que podemos afirmar que este tipo de contrato también va a ser de carácter general. Las Juntas y demás entidades urbanísticas recurrirán a este procedimiento, cuyo desarrollo debe hacerse conforme al artículo 74 LFCP, pues en el Libro Segundo ningún artículo desarrolla esta procedimiento, en el que es potestativo su anuncio en el Portal de Contratación, art. 89.3 LFCP, se procede mediante invitación a negociar conforme a condiciones esenciales y términos de la negociación fijados por la entidad contratante, se velará por

la igualdad de todos los licitadores, se documentará todo el proceso y se resolverá de forma justificada.

- El artículo 193.2 LFCP, hoy modificada establecía, que en los contratos de obras de cuantía estimada inferior a 40.000 euros, IVA excluido, y en los de asistencia y suministro, inferior a 15.000 euros, IVA excluido ( hoy 6.000 €) , "el único documento exigible será la correspondiente factura", por lo que entendemos que en estos casos, no se trata de un procedimiento concurrencial, sino que se puede adjudicar directamente por la entidad.

### **Normas de publicidad, concurrencia y plazos.**

Es muy importante conocer las normas de publicidad y concurrencia que habrán de observar los distintos procedimientos de contratación, remitiéndonos el artículo 188.5 a los artículos 83 y 90 LFCP, pues a las mismas se deberán atener las entidades urbanísticas y en buen medida la complejidad de unas u otras haga que se opte, en la medida de lo posible, por uno u otro procedimiento:

#### **a) Contratos superiores al umbral comunitario ( Decreto Foral 3/2016 ).**

El artículo 83 establece los siguientes umbrales, IVA excluido:

- 209. 000 euros para los contratos de suministro y asistencia
- 5.225.000 euros para contratos de obras.

Cuando se supere el umbral comunitario, en todo procedimiento se deberá publicar un anuncio en el DOUE y en el Portal Comunitario de Navarra, siendo los plazos mínimos:

- Procedimiento abierto: 52 días para la presentación de ofertas a partir de la fecha de envío del anuncio mediante carta o fax.
- Procedimiento restringido: 37 días para la presentación de solicitudes de participación desde la fecha de envío del anuncio; y, 40 días para la presentación de ofertas desde el envío de la invitación.
- Procedimiento negociado con publicidad: 37 días desde el envío del anuncio para la presentación de ofertas.

Estos plazos se pueden reducir en caso de haberse publicado un anuncio de información previa (art. 84), cuando se remita el anuncio a través de medios electrónicos (art. 86), en este caso en siete días; y, en los caso de tramitación de urgencia (art. 87) en los procedimientos restringido y negociado.

b) Contratos inferiores al umbral comunitario.

Las licitaciones, con excepción del procedimiento negociado, se anunciará en el Portal de Contratación de Navarra y podrá anunciarse en la prensa diaria, donde de forma potestativa también se puede anunciar el procedimiento negociado. Esta es la realidad de la gran mayoría de contrataciones de las entidades urbanísticas, tanto para los contratos de asistencia como de obras.

Los plazos en estos casos serán también mucho más reducidos y asumibles para el normal funcionamiento de una Junta:

- Procedimientos abiertos: 18 días a partir de la fecha de publicación del anuncio de licitación.
- Procedimientos restringidos: 10 días para la solicitud de participación a partir de la fecha de publicación; y, 5 días para la presentación de ofertas desde el envío de la invitación.
- Procedimiento negociado: el plazo de consultas se determinará en cada caso, siendo suficiente para garantizar la concurrencia y la igualdad para todos.

**Criterios generales comunes a los distintos procedimientos.**

- Para la subsanación de documentación el artículo 195 establece un plazo de cinco días, así como la posibilidad de sustituir la aportación inicial de documentación por una declaración responsable que posteriormente a la adjudicación, en su caso, se acreditará.
- Los criterios de adjudicación, art. 198, serán los del artículo 51.1 LFCP, es decir, exclusivamente el precio ofertado o la oferta más ventajosa.
- Se regulan las ofertas anormalmente bajas, art. 199, que no significan necesariamente su exclusión, sino el inicio de un periodo de alegaciones entre los licitadores que concluye en una resolución motivada de admisión o exclusión de la oferta. Se entiende por oferta anormalmente baja cuando sea inferior en treinta puntos porcentuales al importe estimado del contrato, art. 91.2 LFCP.
- Se regula pormenorizadamente la información a los candidatos y licitadores de la adjudicación, art. 200, a solicitud de éstos, por escrito y en el plazo de 15 días.

- La LFCP establece la obligación a las entidades de elaborar un informe que contendrá la información prevista en el citado artículo e informar por escrito a la Comisión Europea, cuando ésta lo solicite, sobre el desarrollo del procedimiento de licitación en los contratos de valor estimado superior a 150.000 euros, IVA excluido.
- La formalización de los contratos será por escrito y en el plazo de 15 días desde la notificación de la adjudicación, no pudiendo iniciarse la ejecución sin la previa formalización.
- Las adjudicaciones se deberán publicar en el Portal de Contratación de Navarra cuando sean contratos que superen los 50.000 euros, IVA excluido, cosa que resulta muy frecuente en las entidades urbanísticas; y, en el DOUE cuando superen el umbral comunitario.
- La invalidez de los contratos se regula en el artículo 206, siendo causas de invalidez las establecidas en el Derecho Civil o Mercantil, así como para los actos preparatorios o el de adjudicación también las causas previstas en las letras a), b) y c) del citado artículo 206, estar incurso en causas de exclusión o falta de solvencia del adjudicatario o incumplimiento de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación.

### **Control y reclamaciones de los contratos.**

La LFCP establece en el Libro Tercero, y de aplicación por tanto a todos los contratos, personas y entidades, regidos por la citada Ley Foral, es decir, también para las entidades urbanísticas colaboradoras, un sistema de fiscalización por la Cámara de Comptos de Navarra, a la que se deben enviar cuantos datos, documentos y antecedentes les sean requeridos (art. 207 LFCP); un órgano consultivo, asesor y resolutorio no sometido a instrucciones jerárquicas de las Administraciones públicas en materia de contratación, la Junta de Contratación Pública (art. 208 LFCP); un Registro de Contratos, al que las entidades sometidas a la LFCP deben enviar, mediante procedimiento electrónico, los contratos que hayan formalizado (art. 209 LFCP) y, un nuevo sistema de reclamaciones en materia de contratación pública ante la Junta de Contratación Pública contra los actos de trámite o definitivos, que les excluyan de la licitación o perjudiquen sus expectativas. Esta reclamación es de carácter potestativo y sustitutivo, debe fundamentarse en alguno de los motivos del

art. 210.3 (causas de exclusión, falta de solvencia, infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia), las resoluciones ponen fin a la vía administrativa e impide la interposición de cualquier otro recurso administrativo basado en el mismo motivo. Estas cuatro medidas e instrumentos de fiscalización y control fueron cuatro importantes novedades para las entidades urbanísticas, que pasan de tener un único órgano de control y tutela de sus actos, la Administración actuante, a poder ser fiscalizadas en materia de contratación por la Cámara de Comptos de Navarra y la Junta de Contratación Pública, así como a publicar sus contratos en el Registro de Contratos.

#### *V.1º.2.- Modificaciones y aplicación de la LFCN por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos.*

La Ley Foral 14/2014, de 18 de junio, de modificación de la LFCN, introdujo modificaciones más restrictivas en el procedimiento negociado sin publicidad, toda vez que este tipo de contratos, según la Exposición de Motivos representó más del 60% de los contratos en Navarra y supuso el 17% del importe contratado, con especial incidencia en los contratos de asistencia técnica y proyectos, mucho más que en los de obras. Se pretendía aumentar la transparencia en la contratación, limitar cuantías, aumentar la publicidad, y definir más limitativamente los supuestos habilitantes. Y adelantar la transposición de las directivas en lo referente a este procedimiento.

Podrá acudir al procedimiento negociado para obras inferiores a 600.000 euros de valor estimado y suministros y asistencias (servicios) de menos de 75.000 euros de valor estimado, y, será necesario dotar de publicidad a los procedimientos negociados de más de 200.000 euros en obras y 60.000 euros de asistencia (servicios) y suministros.

También se limitó la cuantía y procedimiento de los contratos menores (contra factura): La cuantía máxima a abonar contra - factura (contrato menor) será de 40.000 euros en obras y 6.000 euros en asistencia (servicios) y suministros. Por encima de esa cifra habrá que acudir al procedimiento negociado con un mínimo de 3 ofertas (o bien si se desea a otros procedimientos más exigentes en publicidad: negociado con publicidad, abierto, restringido,...). El límite de abonos con factura (contrato menor) a la misma empresa se establece en 80.000 euros (obras), 30.000 euros (resto contratos):

*"Ninguna empresa o profesional podrán ser adjudicatarios dentro de la misma administración contratante y durante un mismo ejercicio presupuestario de un número de contratos adjudicados mediante factura o factura con reserva de crédito cuya cuantía acumulada sea superior a 80.000 euros, IVA excluido, en obras, y 30.000 euros, IVA excluido, en el resto de contratos."*

Por último se amplía los límites del procedimiento negociado sin publicidad a todo el sector público navarro, sin diferenciar los dos regímenes jurídicos en cuanto a los supuestos en que procedía acudir al procedimiento negociado. El régimen general (Administración Autonómica, entidades locales,...) y el régimen propio de las entidades públicas empresariales, sociedades públicas, fundaciones, ...y personas privadas y entidades privadas en determinados supuestos. Se aplica a estas entidades la regulación general del procedimiento negociado.

Ley Foral 1/2015, de 2 de febrero de 2015., que modifica el art. 49 LFCPN para introducir condiciones sociales en los contratos como habían venido reclamando los agentes sociales, mediante fórmulas "que doten de la mayor estabilidad posible al mercado laboral de la Comunidad Foral de Navarra. En ese sentido, la contratación pública es una actividad económica relevante en la que los poderes públicos pueden incidir, imponiendo unas condiciones mínimas de contratación. Hay muchas personas que trabajan en empresas privadas que prestan trabajo para el sector público de manera indirecta, a través de contrataciones realizadas al amparo de la de Contratos Públicos, la que recoge mecanismos que permiten introducir en la contratación pública requerimientos pormenorizados de carácter social." (Exposición de Motivos de la Ley)

El nuevo artículo 49 LFCN se *"establece como contenido mínimo obligado la incorporación al proceso de contratación de determinados requerimientos de carácter social. Esta exigencia se materializará a través de los pliegos de condiciones que regirán el proceso de adjudicación de los que forme parte el sector público de la Comunidad Foral de Navarra. En ellos se incluirán, como requerimientos de carácter social, la obligación de respetar como mínimo las condiciones del convenio sectorial de ámbito más inferior y de subrogar a los trabajadores y trabajadoras cuando se produzca un cambio de empresa contratista o esa empresa contratista subcontrate su actividad con terceros."*

Como ya expusimos, una de las cuestiones más novedosas de la LFCN fue la creación del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, quien está sentando las líneas de cómo aplicar y entender la materia contractual.

La función principal del TACPN es la resolución de las reclamaciones en materia de contratación pública que puedan ir referidas a cualquier contrato público de los definidos en la LFCP. Son susceptibles de reclamación en materia de contratación pública los actos de trámite o definitivos, que excluyan de la licitación o perjudiquen las expectativas de los interesados en la licitación, dictados por una entidad sometida a la LFCP en un procedimiento de adjudicación. Esta amplitud abarca no sólo actos de trámite "cualificados" sino también, además, las actuaciones que perjudiquen las expectativas de los interesados, como podrían ser los informes de valoración de ofertas, que no reúnan tal carácter, realizando así un control previo. También son recurribles los encargos a medios instrumentales propios y demás actos y modificaciones contractuales que se puedan considerar adjudicaciones ilegales.

Además, el TACPN es competente para adoptar las medidas cautelares que se soliciten en relación con las actuaciones propias de los contratos públicos, con el alcance que ofrece el artículo 211 de la LFCP. Por el contrario, no son recurribles en vía administrativa los acuerdos del propio Tribunal, pues solo cabe frente a los mismos interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Por ello ha comenzado a ser muy usado este Tribunal, y sobre todo está sentando en sus Resoluciones una doctrina muy interesante para las administraciones y licitadores.

La publicación de sus Memorias anuales orienta y aporta criterios, que como el que vamos a comentar son esenciales para la actividad empresarial. En concreto (Memoria 2015) ,en TACPN se expresa así sobre las Ofertas anormalmente bajas por costes laborales ( art. 91 LFCPN), una de las cuestiones que más preocupan al sector, así reiterado en las entrevistas, por estar suponiendo ello un grave problema para la calidad de los trabajos, el mantenimiento de equipos y empresa profesionales que puedan ofrecer un servicio de calidad y no únicamente competir ofertando un precio muy bajo sobre el de licitación, en algunos casos más de un 50-60 % en proyectos y asistencias, y en todo caso más del 30-40 % , lo que hace que mucha obra pública, con aquiescencia de la administración, se adjudique en unos precios que van a suponer una segura pérdida para la empresa contratista, y quien para defender la rentabilidad de la obra deberá , a buen seguro, activará todos los medios posibles para lograr su rentabilidad.

“Han sido varios los acuerdos que este año han versado sobre la viabilidad económica de las ofertas. En concreto, los Acuerdos 12, 36, 57 a 58, 61 a 63, 65\_abordaron esta materia. Más en particular en lo que afecta a la relación de la oferta con los costes laborales algunos de los pronunciamientos reseñables fueron los Acuerdos\_12/2015, 68/2015, 69/2015.

Particular influencia en la resolución de los mismos tuvo la aprobación de la Ley\_Foral 1/2015, de 2 de febrero de 2015, que modifica el artículo 49.3 de la LFCP para, en lo que afecta a estas reclamaciones, obligar a que los condicionados incluyan las\_siguientes obligaciones: “(...) La de que la oferta económica deberá ser adecuada para\_que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial\_que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios\_contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora del convenio más los costes de Seguridad Social.”

Elo se relaciona con las nuevas previsiones de las directivas sobre contratación pública para la protección de los derechos laborales. Los Considerandos 37 y 105 de la Directiva 2014/24 ponen énfasis en la necesidad de adoptar las medidas pertinentes para garantizar no solo las disposiciones nacionales, de la Unión, y de los convenios colectivos en el ámbito medioambiental, social y laboral. Igualmente, el artículo 18.2 exige a los Estados adoptar medidas para garantizar que en la ejecución del contrato se cumplen “ las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”. Igualmente, el Considerando 103 y el artículo 69.3 obliga a los poderes adjudicadores a rechazar las ofertas anormalmente bajas si se comprueba que no se cumple con las obligaciones aplicables señaladas en el artículo 18.2, que incluyen los convenios colectivos y la restante normativa laboral.

Sobre esta base, el sentido de los pronunciamientos del Tribunal ha sido diverso. En el Acuerdo 12/2015, de 23 de febrero de 2015 se estudiaba la adecuación o no de la exclusión de una oferta anormalmente baja. La motivación para llevar a cabo dicha exclusión consistía fundamentalmente en una reducción drástica de los costes de recursos humanos:

“No es relevante para este Tribunal la argumentación del informe técnico sobre que “MANTELEC S.A.” pueda pactar un sueldo diferente al que por la vía que corresponda logre frente al resto de competidores. Sin embargo, lo que resulta indudable es que todo licitador debe respetar la legislación laboral. Particularmente, la oferta económica de “MANTELEC S.A.” debe ser suficiente para responder de sus obligaciones laborales. Como pone de manifiesto el informe, e incluso las alegaciones vertidas por el propuesto como adjudicatario, la reducción económica que pretende

justificar del coste laboral es extraordinaria y conlleva un incumplimiento claro de las condiciones laborales que no puede ser permitido, y en consecuencia, no puede servir para justificar la oferta.

El propuesto como adjudicatario resulta gráfico al señalar que la reducción de costes de los recursos humanos que cifra entre 44,32% y un 72,11% "no resulta justificada pudiendo presumirse que el contrato no va a poder ser ejecutado de forma correcta y pactada", y que los convenios con técnicos beneficiosos justifiquen que sus costes pasen de 115.681,82 euros a 2.274,80 euros".

En el Acuerdo 69/2015, de 21 de diciembre, se puso el acento en que para que el cumplimiento de la normativa laboral se produzca en la ejecución el punto de partida es que la oferta económica sea adecuada a ella.

"Si bien la reclamación en materia de contratación pública tiene un claro carácter precontractual ya que su función principal es impedir la formalización de contratos litigiosos (considerandos 4 y 6 de la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos) y que, por ello, su ámbito de aplicación se circunscribe a los actos de trámite o definitivos que excluyan de la licitación a las empresas, profesionales e interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público o perjudiquen sus expectativas en dicho procedimiento (artículo 210 de la LFCP), no cabe duda de que el control de la legalidad de las proposiciones de los licitadores y, por ende, su ajuste a los pliegos que rigen la licitación, se encuentra comprendido en el ámbito de la actividad revisora del órgano encargado de resolverla. (...)

Pues bien, en este caso el reclamante denuncia un incumplimiento del licitador (una oferta por debajo de los costes de convenio) que pudiera constituir tanto una infracción de la norma (artículo 49.3, letra b, de la LFCP) como del PCAP (cláusula decimoséptima) que regulan el contenido de la oferta. (...)

Dando por sentado que las ofertas económicas presentadas deben ajustarse a lo previsto en la norma y en el PCAP y que corresponde a la Mesa de Contratación o, en su caso, a la unidad gestora del contrato, apreciar este ajuste antes de proceder a su valoración, la dificultad con la que nos encontramos en este caso es concretar qué parámetros debemos utilizar para realizar la comprobación de este cumplimiento en situaciones, como esta, en las que la norma fija como referencia un concepto jurídico indeterminado. (...)

A estos efectos, si para realizar la comprobación de la "adecuación" de la oferta se tuviera en cuenta el coste de todos los conceptos salariales posibles (fijos y variables), calculado en el momento de la publicación del anuncio de licitación, se correría el riesgo de excluir ofertas que en el momento del inicio de la ejecución del contrato serían perfectamente ajustadas a lo previsto en la norma,

conforme a lo dicho en el fundamento anterior, lo que supondría una grave infracción de los principios de concurrencia e igualdad de trato. Además, debemos tener en cuenta que lo que la norma exige -que la oferta económica sea adecuada para que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial viene referido al precio total ofertado, precio que se fija para todo el año de duración del contrato. Por tanto, desde el principio y a lo largo de todo un año el empresario puede sufrir infinidad de vicisitudes en materia de personal que pueden suponer que el salario que abone a sus trabajadores, siempre ajustado al convenio, sea cambiante, de forma que aunque cumpla con el convenio y esto le suponga mayores costes, en aplicación del principio de riesgo y ventura vigente en todo contrato público (artículo 98 de la LFCP) no podrá exigir a la Administración el abono de mayor precio, ni tampoco se le podrá abonar menor precio del ofertado cuando el coste salarial sea menor que el inicialmente calculado. Consecuencia de todo lo dicho es que una oferta económica que sea superior a los costes invariables que supone la aplicación del convenio sectorial y la correspondiente cotización a la Seguridad Social debe ser aceptada aunque, como en este caso, sea inferior a los costes fijos más el coste variable que supone la antigüedad del personal en el momento preciso de la licitación que, recordamos, no es el momento del inicio de la ejecución del contrato.

Por el contrario, una oferta económica que sea inferior al coste salarial invariable durante la vigencia del contrato debe ser excluida, como bien hizo la Administración reclamada con la mejor proposición presentada para el lote 1, pues en ese caso no podrá nunca el adjudicatario cumplir la exigencia normativa.

Lo dicho debe entenderse sin perjuicio de que el adjudicatario estará obligado a cumplir desde el inicio de la ejecución y durante toda la vigencia del contrato lo previsto en el artículo 49 y de que la entidad contratante estará obligada a comprobar este cumplimiento en ejercicio de sus facultades de supervisión e inspección de la ejecución contractual (artículo 102.1 de la LFCP), pudiendo, en caso de incumplimiento del contratista, resolver el contrato e inhabilitar al adjudicatario o continuar con la ejecución por el mismo contratista con la imposición de una penalidad del 35 por ciento del precio del contrato, tal y como dispone el apartado 5 del mismo artículo 49 de la LFCP".

### *V.1º.3.- La Nueva regulación en el Estado y la reforma de la LFCN.*

La nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 deroga de modo expreso, el

texto refundido de la ley de Contratos del Sector Público. Su entrada en vigor será el 8 de marzo de 2018.

El texto aprobado, extenso y prolijo, -son 347 artículos y 53 Disposiciones Adicionales que en ciertas ocasiones tiene un marcado carácter reglamentario que puede complicar la aplicación. En la tramitación de la Ley se produjo un intenso trabajo y debate de los diputados y sus asesores, y de la especial atención prestada a esta norma que es, sin duda estratégica, por lo que del anteproyecto original, con el que Navarra comenzó a trabajar para la reforma de nuestra Ley, al texto aprobado existen muy importantes cambios y novedades que hacen que el Proyecto de Ley de Navarra, en tramitación parlamentaria, haya quedado ciertamente descoordinado, lo que de no solucionarse, va a generar problemas a las empresas navarras, y a los operadores del derecho en su aplicación, que van a ver cómo deben operar con dos legislaciones no coincidentes en muchos aspectos esenciales.

La LCSP-17 da importantes pasos para intentar solucionar problemas estructurales de transparencia y de prevención de la corrupción, en especial derivados de la dualidad de regímenes jurídicos en función de la consideración o no de Administración pública, o de debilidad del control, lo que ponía en cuestión el objetivo inicial de impulsar una diferente "gestión práctica" de la contratación pública. Y pretende, además, un cumplimiento de las exigencias europeas, así como una reorientación de la contratación pública desde la perspectiva de estrategia para implementar políticas públicas. La nueva ley abandona una visión burocrática y apuesta por un modelo de Contratación Pública transparente y estratégica.

A juicio de GIMENO FELIU (2017, Observatorio de Contratación Pública) "Uno de los retos -quizá el principal- de esta nueva Ley es el de afrontar de forma decidida la problemática de la corrupción y avanzar en un modelo que pivote sobre el principio de integridad. El objetivo de integridad -reconocido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción- forma parte del derecho a una buena administración que se garantiza en el artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (incorporada ya al ordenamiento español en virtud de la Ley Orgánica 1/2008, de 31 de julio). Y por integridad habrá que entender "el uso de los fondos, los recursos, los activos y las autorizaciones es conforme a los objetivos oficiales inicialmente establecidos, y a que de

*dicho uso se informa adecuadamente, que es conforme al interés público y que está debidamente armonizado con los principios generales del buen gobierno" (Recomendación del Consejo OCDE sobre contratación pública [C(2015)2] )."*

Los aspectos más relevantes de la nueva norma son:

- a) Se opta por la uniformidad de régimen jurídico, siendo indiferente el carácter o no de Administración pública del poder adjudicador para la aplicación de las reglas de contratación pública en los contratos de importe no armonizado. Desaparece, pues la posibilidad de regulación mediante Instrucciones internas propias en los procedimientos de importe no armonizado.
- b) Decidida apuesta por la transparencia frente a la opacidad de una parte de nuestra práctica contractual. Con la nueva LCSP se introduce más transparencia en los procedimientos, con exigencia de justificación y motivación de la necesidad y del procedimiento elegido. Se exige, además, una detallada información que se debe publicar en los perfiles de contratante. Perfiles de contratante que, como indica el artículo 347 LCSP deberán alojarse de manera obligatoria en la Plataforma de Contratación del Sector Público, gestionándose y difundiéndose exclusivamente a través de la misma.

Se mejora también la transparencia en un procedimiento tan caracterizado por la opacidad como el contrato menor, que se fija en 40.000 € para contratos de obras y 15.000 € para el resto de contratos. En este procedimiento "simplificado" se rebajan cuantías y se imponen ciertas reglas con el fin de evitar su indebida utilización (ahora muy "intensiva" en algunas administraciones) para evitar que sirva de cobertura en la práctica de fragmentación del objeto para eludir los controles. Asimismo, se obliga a reportar la información de los contratos menores asociado a cada contratista, con el fin de "descubrir" actuaciones irregulares.

Existe, además, una novedosa regulación del procedimiento negociado con más detalle (artículos 164 a 169). Así, se advierte que existe obligación de negociar, delimitando la ponderación de los distintos aspectos a negociar (y la ausencia de negociación se considera causa de nulidad, como ha indicado Acuerdo del TACPA 8/2015). Pero lo más destacado es que desaparece el supuesto de procedimiento negociado sin publicidad por la cuantía (con la evidente intención de evitar opacidad y los supuestos de corrupción).

- c) Extensión del recurso especial a cuantías inferiores a las del importe armonizado, es una decisión muy destacada, pues ha de ayudar corregir las debilidades detectadas de nuestro modelo de contratación pública.
- d) Eliminación de la posibilidad de "libre" modificación en los contratos no armonizados para los poderes adjudicadores no Administración pública –coherente con la regulación del TRLCSP 2011, que obliga con indiferencia del importe- lamina la posibilidad de descontrol en los sobrecostos y, también, que exista un "incentivo" a crear entes instrumentales para alejarse del control y reglas públicas. El contenido "armonizado" que se propone en las Directivas, se ha utilizado de referencia también en los contratos no cubiertos, sin que sea posible regulaciones que comporten efectos contrarios a las reglas y fines de la contratación pública.
- e) La creación de un organismo independiente de supervisión y control es la bóveda de una nueva arquitectura institucional para promover las exigencias de gobernanza europea. La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación está adscrita orgánicamente al Ministerio de Hacienda, pero formada por personal independiente (plazo de 6 años inamovibles), que asume las funciones de Gobernanza de las Directivas de contratación pública. Podrá dictar instrucciones, pero no se le reconocen competencias de "anulación" o sanción.

La visión estratégica, tan importante para impulsar políticas de desarrollo sostenible, impulso a la innovación o consolidación de tejido empresarial de las PYMEs, y se convierte en el principal eje de la contratación, avanzando hacia una visión "más cercana" a la consideración del contrato público como inversión y no como gasto (superando la tradicional aplicación burocrática y economicista de los procedimientos de licitación pública en España).

El artículo 1.3 LCSP supone una clara "innovación" sobre la comprensión práctica de la contratación pública, renunciando a una filosofía burocrática formal y excesivamente economicista para incorporar, de forma preceptiva, la visión estratégica de la contratación pública, incluyendo referencias expresas al valor social y ambiental y la protección de las PYMES. Se abandona así una visión presupuestaria de la contratación pública, que se reorienta a una perspectiva instrumental de implementación de políticas públicas. En

especial, se refuerza la posición de los trabajadores en los contratos, estableciendo obligaciones esenciales relativas a la calidad de las condiciones de empleo y de retribución, cuyo incumplimiento puede justificar la resolución del contrato. Y se elimina la posibilidad de "dumping" social mediante precarización de condiciones laborales al establecer la obligación de respetar los convenios sectoriales.

Además, se "reorienta" la finalidad de los criterios de adjudicación desde esta perspectiva estratégica (los artículos 131.2 145.1 LCSP indican que la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios basados en el principio de mejor relación calidad-precio) y desaparece la mención de la "oferta económicamente más ventajosa". Se utiliza, por tanto, el componente cualitativo de la prestación como elemento para decidir la oferta más ventajosa. El cambio es de gran relevancia y explica la nueva regulación del artículo 146 ya no incluya el concepto precio como concepto principal sino el de costes o rentabilidad, así como que se ponga en valor los servicios intelectuales (opción reclamada desde los servicios de ingeniería y arquitectura).

La nueva normativa, desde esta perspectiva estratégica de carácter transversal, incluye medidas a favor PYMEs incorporando las soluciones incluidas en el «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos» (SEC (2008)2.193, de 25 de junio de 2008). En especial destaca la nueva regulación de la división en lotes de los contratos. Así, se invierte la regla general que se utilizaba hasta ahora, de manera que, solo si no se divide, hay que justificarlo. Se regula la oferta integradora y se puede limitar número de lotes. La incorporación de la regla general de la "declaración responsable", como medida de simplificación, ha de favorecer la participación de las PYMEs.

El Gobierno de Navarra en plena elaboración de la trasposición a España de la Directivas 2014/23 y 24, comenzó a elaborar, mediante Orden Foral 22/2015, una nueva Ley Foral de Contratos Públicos para Navarra, cuyo Proyecto de Ley fue aprobado en sesión de Gobierno de 13 de septiembre de 2017, estando en esta fecha en tramitación.

El Gobierno explica así las razones de esta reforma:

*"Las directivas europeas que Navarra adaptará a su ordenamiento jurídico se centran, entre otros aspectos, en la innovación, las pymes, las cláusulas sociales, la contratación electrónica o la simplificación del procedimiento administrativo."*

Respecto a la innovación, se crea un nuevo procedimiento de contratación, la "asociación para la innovación". Se trata de un acuerdo de colaboración entre una de las entidades sometidas a la Ley Foral de Contratos y uno o varios empresarios o profesionales, cuya finalidad es la realización de actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores y su posterior adquisición. Se utiliza cuando las soluciones disponibles en el mercado no satisfacen las necesidades de la administración o de una cualquiera de las entidades sometidas a la Ley Foral.

El proyecto prevé, asimismo, numerosas medidas para favorecer la participación de las pymes en la licitación pública. Las más importantes son: la división del contrato en lotes como regla general, la limitación de los niveles de solvencia exigibles y la simplificación de los procedimientos de licitación y de la documentación a presentar por las empresas. Dicha documentación se sustituye por una declaración responsable.

En torno a las cláusulas sociales, las directivas europeas pretenden que las entidades contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes, de modo que se apoye a los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Se persigue una integración adecuada de requisitos medioambientales, sociales y laborales en los procedimientos de licitación. Se mantiene la reserva de contratos para entidades cuya finalidad sea la integración social y profesional de personas en riesgo de exclusión.

Por último, otro de los cambios relevantes que se plantean es la contratación electrónica. Las empresas presentarán sus ofertas de manera telemática en lugar de en papel. El objetivo es promover la apertura de la licitación pública al mercado europeo, de modo que una empresa de Navarra pueda acudir a licitar con más facilidad a otro país de la Unión Europea y a la inversa, empresas de otros países puedan participar en las de la Comunidad Foral. Así, todas las entidades sometidas a la Ley Foral de Contratos Públicos utilizarán la misma herramienta de licitación electrónica, lo que hará más sencilla su utilización por parte de los licitadores.

El objetivo de la Ley Foral es: "De acuerdo con la "Estrategia Europa 2020", la contratación pública desempeña un papel muy relevante como instrumento que debe colaborar a que emerja un modelo de desarrollo económico que genere altos niveles de empleo, productividad y cohesión social, al tiempo que se garantiza un uso eficiente de los

fondos públicos. En este marco, las Directivas contemplan objetivos tendentes a alcanzar esta finalidad, como son promover un mercado más competitivo, facilitar la participación de las PYMES en la contratación pública y proporcionar herramientas para la utilización de la contratación pública como un instrumento en las políticas sociales, ambientales o de I+D+i, todo ello con afán de modernización teniendo en cuenta el contexto de globalización económica. Estos son por tanto, los objetivos que comparte esta Ley Foral y que pretende adaptar al ordenamiento jurídico navarro, de forma que resulten plenamente aplicables." (Exposición de Motivos)

La muy completa y prolija Exposición de motivos de la Ley hace un repaso por todas las novedades más importantes:

- a) Definición los principios de la contratación pública ( art. 2), ámbito de aplicación ( art.4) que incluye a los partidos políticos y organizaciones sindicales, empresariales, fundaciones, entidades públicas empresariales y de derecho público, consorcios, etc; y "De los poderes adjudicadores" ( art. 9)
- b) Con el objetivo de reforzar las medidas para luchar contra la corrupción, se hace una nueva regulación de las prohibiciones de contratar ( art. 22) que amplía los supuestos de prohibición . La exclusión de un procedimiento se constituye en excepción frente a la regla, por la cual, cualquier interesado debe tener la posibilidad de participar en los procedimientos de contratación pública y así, por un lado se da la posibilidad a los licitadores de demostrar que han adoptado las medidas necesarias para demostrar su fiabilidad y no quedar excluidos de la licitación a pesar de la concurrencia de alguna de las causas de prohibición establecidas.
- c) La solvencia técnica o profesional ( art. 17) será específica para cada contrato y será adecuada y proporcionada a la prestación contratada. Los medios para acreditarse se establecen en función de obra ejecutada como máximo en el curso de los últimos 5 años y suministros efectuados en los últimos 3 años.
- d) Se establece una limitación en el volumen de negocio exigible como solvencia económica, en el afán de facilitar la participación de las PYMES en el mercado de la contratación pública. No obstante, esta cantidad del doble del valor estimado

del contrato debe ser bien entendida, como tope máximo que es, y aplicada en todo caso de acuerdo con el principio de proporcionalidad, con el único fin de garantizar que las empresas o profesionales que concurren a la licitación se encuentran en disposición de cumplir adecuadamente con los compromisos financieros que del contratación valorar caso por caso la solvencia que va a exigirse y de esta valoración puede resultar que una cifra de negocio del doble del valor estimado del contrato resulte excesiva y por ello ilegal al restringir desproporcionadamente la competencia y violar los principios de concurrencia e igualdad.

- e) La tipología de los Contratos (Capítulo III) recoge el régimen jurídico específico correspondiente al contrato de obras, al de suministros y al contrato de servicios, (que sustituye al de "asistencia") así como las concesiones tanto de obras como de servicios. No se han incluido reformas de calado excepto la introducción del concepto de riesgo operacional en los contratos de concesión que acuña la Directiva 2014/23/UE de 26 de febrero de 2014.
- f) Se establece un régimen especial para algunos contratos de servicios (como los sociales, sanitarios y culturales) en atención a las especiales características de los mismos ( art. 37), y se mantiene la reserva de contratos para entidades cuya finalidad sea la integración social y profesional de personas en riesgo de exclusión. Por otra parte se establece una nueva posibilidad de reservar determinados contratos (exclusivamente los señalados en el anexo III de la Ley Foral) destinados a la atención a personas, para su adjudicación a entidades sin ánimo de lucro, siempre dentro de los límites establecidos por la norma.
- g) El Capítulo IV regula los "Principios y reglas de la Gestión Contractual de los Contratos Públicos", en él se contienen novedades relevantes. Nueva regulación de los lotes, que invierte la regla utilizada en la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, y exige al órgano de contratación la división del contrato en lotes salvo que motive su inconveniencia en ese caso concreto. De esta manera se da la oportunidad de resultar adjudicatarias de lotes separados, a empresas que por su volumen de negocio no podrían abordar la ejecución de contratos de más envergadura. Además se establece la regulación de la oferta integradora como oferta conjunta para varios lotes.( art. 41)

- h) Se regula el método para calcular el valor estimado de los contratos de forma más detallada. ( art. 42) y el precio que será cierto y adecuado al mercado.
- i) El Capítulo V regula las “Reglas de Publicidad y Procedimientos de adjudicación”. con importantes novedades derivadas tanto de la Directiva como de la propia experiencia de los operadores jurídicos durante los últimos años.

-La primera novedad relevante son las denominadas “consultas preliminares del mercado” ( art. 48) . La propia Directiva recoge ahora esta posibilidad que viene a dar respuesta a una necesidad evidente para los poderes adjudicadores como es conocer la situación del mercado para poder diseñar el procedimiento de contratación de forma adecuada. Hasta el momento, el hecho de participar de cualquier manera en la preparación del expediente de contratación determinaba para una empresa la imposibilidad de licitar en el mismo. En la nueva regulación existe la posibilidad de participar en la elaboración del expediente y después participar como licitador en el procedimiento siempre que el órgano de contratación tome las medidas necesarias para que no haya trato de favor ni ventaja competitiva.

-Aparecen los “pliegos reguladores de la contratación” (art. 56) que abarcan tanto las condiciones particulares, de tipo jurídico, administrativo y económico, como las prescripciones técnicas. Ambas pasan por tanto, a constituir un único documento en el que todas las partes deben tener coherencia.

- Una etiqueta es un documento que acredita que una determinada obra, servicio o producto cumple ciertos requisitos de calidad previamente establecidos. Ahora, los poderes adjudicadores pueden hacer referencia a etiquetas, tanto de carácter social, como medioambiental, en el momento de perfilar las características del objeto del contrato siempre que se cumplan unas condiciones: que los requisitos establecidos para obtener la etiqueta se refieran a condiciones de las propias obras, bienes o servicios y no a características de la empresa, que sean otorgadas por organismos independientes y que se basen en criterios objetivos y accesibles a todos los interesados. En cualquier caso, deberán aceptarse etiquetas equivalentes u otros medios de prueba del cumplimiento de las características establecidas. ( art. 66)

-Los criterios de adjudicación se establecen ( art. 61) de forma más detallada, y los criterios cualitativos se especifican de forma más clara, así como se

introducen nuevos conceptos como el "El coste del ciclo de vida" ( art. 62) y se amplían los requerimientos de carácter social, medioambiental y de igualdad de género.

- j) Los procedimientos se establecen el art. 68: (i) procedimientos ordinarios: abierto, restringido. (ii) Procedimientos extraordinarios: negociado, negociado sin convocatoria de licitación, dialogo competitivo, asociación para la innovación, concurso de proyectos; y, procedimiento simplificado. ( art. 69-78) .
- k) El Procedimiento negociado adquiere ahora mayor relevancia y siguiendo las normas de publicidad necesarias según el valor estimado del contrato, permite a los órganos de contratación adquirir productos o servicios mejor adaptados a sus necesidades cuando no son capaces de definir los medios ideales para satisfacer sus necesidades o evaluar las soluciones que ofrece el mercado.
- l) Como procedimiento ágil para adjudicar contratos de poco importe, se ha incluido un nuevo procedimiento denominado "simplificado" ( art. 77) – servicios y suministros valor estimado inferior a 60.000 € y obras 200.000 €- en el que con la intención de salvaguardar debidamente la competencia, la unidad gestora, en uso del conocimiento del sector, invita a empresas que considere adecuadas para la ejecución del contrato de que se trate, siempre respetando unos criterios de adjudicación conocidos por todos los participantes, objetivos y vinculados al objeto, pero reduciendo los plazos de presentación de ofertas y sin necesidad de acreditar la solvencia, para agilizar la finalización del procedimiento y permitir la satisfacción de las pequeñas necesidades de la administración en un plazo de tiempo razonable. En atención a la situación económica actual, para dar posibilidad de participación a más empresas, se establece la obligación de invitar al menos a 5 de ellas y la necesidad de contar con al menos dos ofertas, salvo justificación suficiente.
- m) El contrato de menor cuantía en el que sólo se exige la reserva de crédito, se fija en 10.000 euros para suministros y servicios y 40.000 euros para obra. Como medida de incremento de la transparencia en la adjudicación de contratos menores, se propone la publicación de estas adjudicaciones de forma agregada por órgano de contratación y contratista, con una periodicidad anual.

- n) Los plazos mínimos de licitación sufren una importante reducción respecto de la regulación anterior, con el objetivo de simplificar y agilizar los procedimientos. No obstante, hay que precisar que el plazo de licitación debe ser adecuado al objeto del contrato de acuerdo con el principio de proporcionalidad y nuevamente se impone una valoración "ad casum" del órgano de contratación. ( art.91)
- o) Una de las grandes novedades de la Directiva 24/2014 es que la licitación electrónica será obligatoria con carácter general en los plazos establecidos por la misma. Esto implica que los licitadores puedan presentar sus ofertas de forma íntegramente telemática y que las notificaciones sean electrónicas. Para dar respuesta a esta obligación, se crea la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra, cuya utilización será obligatoria para todas las entidades sometidas a la Ley Foral. ( art. 92)
- p) El art. 95 regula las ofertas anormalmente bajas, que determinara el pliego en que condiciones se considerara una oferta como tal. Se mantiene, a nuestro juicio desacertadamente, la posibilidad de justificar esa oferta y "solo se podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o costes propuestos", lo que va a seguir permitiendo la actual practica de muchas administraciones de adjudicar las obras con bajas del 50-60 % , y de forma habitual con más del 30 % que antes fijaba la Ley. Esa práctica está suponiendo que muchas obras se adjudican con precios que se sabe que son deficitarios , pero ante la falta de obra pública se opta por una oferta económica muy agresiva que posteriormente será "peleada " por el contratista; o, por tirar honorarios en el caso de los servicios lo que favorece a quien menor estructura tiene. También se introduce la obligación de rechazar cualquier oferta cuyo precio, en aplicación de lo establecido en el pliego, resulte anormalmente bajo como consecuencia de una vulneración del derecho social, laboral o medioambiental. Esta obligación debe entenderse como una manifestación más de la "cláusula horizontal" en materia social, medioambiental y laboral ya mencionada.
- q) La Directiva, y el Proyecto, determinan que la adjudicación de los contratos públicos deberá realizarse a la oferta económicamente más ventajosa para lo que debe ser prioritario tener en cuenta criterios que valoren la calidad de los bienes o servicios que se adquieren además del coste de los mismos. Este coste a su vez,

puede venir referido sólo al precio o incluir además conceptos que se refieran a la eficacia del gasto, como puede ser el coste del ciclo de vida. Esta Ley Foral recoge por vez primera los conceptos de ciclo de vida y coste del ciclo de vida que incluye todos los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, servicios y suministros. Estos costes pueden ser tanto internos, (entre los que se encuentran los de investigación y desarrollo, producción, transporte consumo de energía, mantenimiento y eliminación) como los relacionados con factores medioambientales externos (por ejemplo las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación derivada de la extracción de materias primas o la producida por la fabricación del producto).

- r) Para dar un mejor cumplimiento al principio de transparencia, se exige la publicidad de todas las adjudicaciones con independencia de su importe, a diferencia de la Ley Foral 6/2006, de 9 de noviembre, en la que únicamente era obligatorio publicar la adjudicación de los contratos cuyo valor estimado fuera superior a 50.000 euros.
- s) Por lo que respecta a la modificación de los contratos, el proyecto considera adecuado llevar a cabo una regulación acorde a las posibilidades que contempla la Directiva 24/2014, por lo que se incrementa el porcentaje máximo de modificación de los contratos hasta el 50%, habida cuenta que en este texto legal y a semejanza de la propia Directiva de contratos públicos, ya no se contemplan las obras complementarias.
- t) Las condiciones especiales de ejecución son una manifestación más de la "cláusula horizontal" en materia social, laboral y medioambiental. Si bien la regulación que establece esta Ley Foral es semejante a la anterior en este aspecto, es preciso señalar que las mismas constituyen, sin lugar a dudas, la mejor oportunidad para los poderes adjudicadores de hacer suyo el afán de avance en materia social, medioambiental y laboral que impregna las Directivas.
- u) Se ha establecido un nuevo régimen de penalidades, más estructurado y que pretende hacerlas más fácilmente aplicables por los poderes adjudicadores.

De las entrevistas realizadas, en relación con el Proyecto de Ley de Contratos se ha aportado la siguiente reflexión que consideramos muy relevante.

En razón de que toda la legislación sobre contratación pública debe estar armonizada en los Estados miembros de la Unión Europea a fin de posibilitar la participación de toda persona física o jurídica en los procesos de licitación convocados por cualquier poder adjudicador de un Estado, entendemos que debiera redefinirse la coexistencia en España de las dos normas legales completas por lo que sería necesario:

- 1) Que, como una decisión favorecedora de la efectiva implantación de un mercado único con normativas homogéneas y que posibilite la libre concurrencia con la mayor seguridad jurídica, la legislación foral que contuviese únicamente las especificidades que el Parlamento considere necesarias en ejercicio de la competencia exclusiva, siendo de aplicación en todo lo no regulado específicamente la ley estatal y sus reglamentos de desarrollo.
- 2) Se propugna una mayor simplificación normativa teniendo como normas eje o normas-tronco las del espacio económico en que se desenvuelven las personas físicas y las empresas; las normas comunitarias y estatales, legislando Navarra, en ejercicio de la competencia exclusiva, sobre las singularidades que se estimen necesarias.
- 3) Una vez aprobada la legislación estatal, la Ley Foral debería mantener en todos los órdenes, incluido el sistemático, la máxima homogeneidad y coherencia con aquella pues sin duda ello favorece a la seguridad jurídica y evita las problemáticas planteadas a lo largo de estos años en razón de haber legislado la Comunidad Foral antes de promulgarse la ley estatal..

Para el sector empresarial que celebra contratos con las Administraciones Públicas de Navarra sería recomendable que la Ley Foral, partiendo de la experiencia histórica, favoreciera el desarrollo de la contratación en régimen de transparencia, concurrencia, estabilidad inversora y todo ello en orden a un mercado competitivo sano y a la creación y mantenimiento de empleo, y para ello, tuviera en cuenta:

- i) En punto a los procedimientos de licitación para la selección de los adjudicatarios, la Ley Foral debería establecer instrumentos con los que se pondere prioritariamente los valores técnicos de las ofertas frente a los económicos en la adecuada proporción para que se adjudique el contrato de obra a la empresa que haya hecho un mejor análisis de la misma, el contrato de redacción de un proyecto al mejor valorado técnicamente y uno de suministro a quien acredite la mayor capacitación y calidad técnica. Se evitarán así situaciones acreditadas con el modo de actuar actual que impiden a las Administraciones Públicas adjudicar las obras, los servicios o los suministros a las mejores ofertas técnicas, en claro perjuicio del interés general.
- ii) Se deberían establecer Pliegos Generales para cada tipo de contrato con objeto de facilitar la licitación y por tanto favorecer la concurrencia frente a la situación actual en la que hay una gran disparidad para favorecer intereses muy locales y en claro perjuicio de la debida transparencia y seguridad jurídica.
- iii) En orden a la acreditación de la solvencia para la ejecución de los contratos, se debiera ser coherente con el procedimiento que se fija en la ley estatal pues la existencia de los dos sistemas, el estatal (de clasificación para los contratos de obras de más de 500.000 euros) y el de la Comunidad Foral (sin clasificación) no obligando a las empresas de Navarra a una dualidad poco razonable en un mercado único. Y en relación con una cuestión fundamental en la contratación pública que debe garantizar el principio de igualdad de las empresas ofertantes en esta fase de solvencia pues lo que con ella se pretende a la hora de valorar la aptitud de un contratista - mejor operador económico, conforme lo define la Directiva 2004/18- es determinar la auténtica capacidad para hacer efectiva, en las condiciones pactadas, la prestación que se demanda por el ente contratante, por cuanto lo importante en la contratación pública, es la correcta ejecución del contrato adjudicado.
- iv) Las Mesas de Contratación deberían estar integradas por profesionales de contrastada capacidad para efectuar la debida valoración técnica; sin presencia de responsables electos. Muy especialmente deben arbitrase fórmulas para que esto se garantice en las entidades locales con menores medios.

- v) - Es imprescindible establecer unos criterios claros y objetivos de la consideración de ofertas anormalmente bajas. No se considera adecuado dejar en la decisión discrecional del órgano de contratación la presunción que se pueden seguir produciendo situaciones de no anormalidad en ofertas superiores incluso al 50 por 100 de baja sobre el precio de licitación. Se deben además arbitrar procedimientos y protocolos para valorar cuándo se está ofertando "en pérdidas" dado que ello supone una actuación contraria a las leyes que garantizan la libre competencia. En los últimos tiempos esta situación ha sido una práctica generalizada y debe terminarse con ella.
- vi) La Ley Foral no debería ser el instrumento que garantice empleo por motivos sociales y mucho más estableciendo disposiciones que "hacen muertas" pues son de imposible cumplimiento en la práctica. La reserva de un 6% que se contempla en el proyecto de Ley Foral ya se ha incorporado a algunos pliegos con la actual norma y ha generado importantes problemáticas por su inaplicabilidad práctica. Distinto es que se establezcan criterios que favorezcan la contratación de personas en riesgo de exclusión social incentivándose en la puntuación de la licitación.
- vii) - En los contratos de obra debería incorporarse a la Ley Foral mecanismos eficaces de control y supervisión de los proyectos de los mismos por todos los poderes adjudicadores para garantizar su perfecta adecuación al objeto del contrato, máxime cuando se ha restringido enormemente las modificaciones contractuales. Se evitaran con ello las tensiones frecuentes durante la ejecución de la obra entre, de un lado, órganos de contratación y direcciones facultativas (en la mayoría de los casos las redactoras de los proyectos) y, de otro lado, las empresas contratistas

#### *V.1ª.4.- La LFCN y preocupaciones en su aplicación a la contratación de obra pública.*

La LFCN rige desde 2006 la contratación de obra pública y de las entrevistas formuladas con representantes cualificados del sector se desprenden las siguientes preocupaciones y propuestas tras doce años de vigencia y ante un proceso de redacción de un nuevo texto legal adaptado al mas reciente derecho comunitario :

Esencialmente, como es lógico, se pone el acento en la importancia que para la estabilidad del sector en la Comunidad Foral es muy importante tener perspectivas, horizonte, y estas las propicia la existencia de una planificación en materia de infraestructuras, singularmente las de carácter estratégico y largo recorrido de diseño, aprobación y ejecución.

Del mismo modo no es cuestión menor el contar con unas previsiones ciertas y estables en materia de conservación de las infraestructuras existentes, con la garantía de una consignación presupuestaria y una gestión de ese presupuesto que contribuya a disponer de un mínimo de previsiones de ingreso en el sector en una materia que permite, exige, una multiplicidad de contratos, y para la que el factor de localización de los medios es muy importante.

Sería importante que hubiera unos Pliegos de Cláusulas Administrativas y Condiciones Técnicas que, sin ser de obligatoria aplicación, sirvieran de referencia para la homogeneización de las condiciones de contratación de modo que todos los operadores sepan cómo aplicar criterios de solvencia, de valoración, etc.

Además, en el proceso de elaboración de dichos Pliegos se hace posible la audiencia de Colegios Profesionales y Organizaciones del Sector que pueden colaborar en la definición de unos Pliegos más acordes con la realidad y de utilidad para que el proceso de contratación sea lo más acorde posible con las necesidades del sector.

Deberían concentrarse más esfuerzos económicos y profesionales en la redacción de los Proyectos a fin de que correspondan de manera afinada a lo que ha de construirse y se puedan apreciar con nitidez las bajas excesivas y limitarse los modificados inesperados o excesivos, de modo que en general, una mayor dedicación a los Proyectos redunde en un control del gasto.

En el régimen de contratación se consideran especialmente graves las previsiones de que un 6% del presupuesto deba asignarse a actividades de carácter social, cuando esto entorpece y condiciona la organización del trabajo de las contratistas y sería mejor descontar un porcentaje y que la Administración hiciera lo que le pareciera, a modo del 1% cultural; la excesiva diversidad de los criterios de selección es otro hándicap; y que entre los

críterios de adjudicación tenga un peso excesivo la reducción del plazo de ejecución y los años de garantías suplementarios, también es valorado muy negativamente, ya que estos criterios no vienen sino a perjudicar las condiciones de ejecución de las obras.

Se estima también que los criterios técnicos debieran detallarse más porque la valoración agregada de documentos, como pueden ser las Memorias, otorgan una excesiva discrecionalidad a la Mesa de contratación y mantienen a las licitadoras en posición de inseguridad y en manos del técnico que en cada caso forma parte de aquellas, singularmente en los Ayuntamientos.

Como quiera que las retribuciones de los trabajadores del sector son en Navarra, como en la CAV, más altas que en el resto de España, esto viene a menudo a perjudicar la competencia de las empresas de esta Comunidad y debiera corregirse incorporando criterios de valoración que lo tuvieran en cuenta.

Del mismo modo debiera valorarse más el mantenimiento de una estructura fija en el Estudio o en la Empresa, ya que quienes hacen ese esfuerzo no lo ven reconocido ni en la valoración de su solvencia.

Debiera propiciarse de forma más general la contratación conjunta de Proyecto y obra.

## **V.2º.- Ley Foral 17/2001, reguladora del Comercio en Navarra.**

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre (DOUE 27.12.2006) - Directiva de Servicios-, relativa a los servicios en el mercado interior, que entró en vigor el 28 de diciembre de 2006, tiene como objetivo declarado en su Considerando 1, alcanzar un auténtico mercado interior de servicios a través de la eliminación de las barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de las actividades de servicios entre los Estados Miembros. Su aprobación hace más de 10 años supuso una auténtica revolución en lo que conocemos como urbanismo comercial, pues venía, en teoría a romper las medidas limitantes y restrictivas en cuanto a la implantación de

grandes establecimientos comerciales, lo que suponía, y supone, una visión radicalmente distinta del modelo de desarrollo urbano sostenible como a continuación analizaremos.

El artículo 4.1 señala que *a efectos de la presente Directiva se entenderá por «servicio» cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado* (actividades de carácter industrial, actividades de carácter mercantil, actividades artesanales y actividades propias de las profesiones liberales).

Todo procedimiento por el que se obliga a un prestador o destinatario a obtener de una autoridad competente un documento oficial o una decisión sobre el acceso a una actividad de servicio o su ejercicio, debe ser revisado por cada estado miembro y adaptado a las disposiciones contenidas en los artículos 9 a 15 de la Directiva, si afecta a la libertad de establecimiento, y 16 a 21, si afecta a la libre circulación de servicios.

Así, y para que puedan ser mantenidos, debe comprobarse *prima facie*, que el régimen de autorización de que se trate:

- a) No sea discriminatorio para el prestador; es decir, que no dé lugar a un trato diferenciado de los prestadores nacionales y de los procedentes de otros Estados Miembros.
- b) Esté justificado por una razón imperiosa de interés general. La concurrencia o no de este concepto jurídico indeterminado se revela, a la luz de las disposiciones de la Directiva, absolutamente esencial. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ofrece una definición genérica de lo que debe entenderse por razón imperiosa de interés general, y las sentencias que dicta son absolutamente casuísticas. La propia Directiva cita una serie de razones que el TJCE ya ha reconocido como imperiosas de interés general, así entre los que se encuentra, protección del medio ambiente y del entorno urbano.
- c) Y por último, que el régimen autorizatorio sea proporcional, es decir, que el objetivo perseguido no se pueda alcanzar con una medida menos restrictiva. La Directiva establece como principio general el de sustituir los regímenes de autorización previa por un sistema de comunicación y supervisión, vigilancia o inspección posterior.

En la Directiva, a la hora de hablar de protección del entorno urbano, como una razón imperiosa de interés general, debemos entender que este concepto incluye los motivos que afecten a la ordenación del territorio, para amparar un régimen autorizatorio. Extremo éste, que se ve confirmado con el tenor literal del Considerando 40 de la Directiva, que a la hora de señalar los ámbitos que se consideran por la Jurisprudencia como razón imperiosa de interés general, ampara la protección del entorno urbano, incluyendo la planificación urbana y rural lo que permite sustentar un régimen autorizatorio para grandes establecimientos comerciales, es la protección de la ciudad compacta, y todas las connotaciones que de este modelo de ciudad se derivan posibilitando una nueva regulación compatible con la Directiva.

El debate sobre el modelo de grandes centros comerciales suburbanos, y su importancia en el desarrollo de las ciudades y el territorio frente al modelo de pequeño comercio, lo debemos enfocar desde un punto de vista urbanístico y de ordenación del territorio en el que los pequeños comercios desempeñan un papel importante en varias facetas:

- Mantienen vivo el centro de las ciudades.
- Son fácilmente accesibles a muchos ciudadanos, sin necesidad de coger el coche y no sobrecargan por tanto las infraestructuras viarias...
- Se convierten en una dotación urbanística más, en cuanto a que proporcionan bienes y servicios a los habitantes que residen alrededor.

En definitiva, los comercios pequeños desempeñan un papel fundamental en la protección de la ciudad compacta. Es este concepto sobre el que se asienta una nueva regulación del urbanismo comercial, en el que no se protege directamente el denominado comercio tradicional –como así ocurría en la normativa comercial- sino que protegiendo la tipología de la ciudad compacta y sostenible –frente al modelo de ciudad anglosajona, suburbana o ciudad dispersa- indirectamente se estaría salvaguardando al pequeño comercio.

Entenderemos, y más conforme a la reciente legislación urbanística, que la protección de la ciudad compacta entraría dentro de la “*protección del entorno urbano*”, o

lo que es lo mismo, saber si el establecimiento de un régimen autorizatorio fundamentado en la conservación de este modelo de ciudad es o no compatible con la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior.

Como venimos desarrollando, tanto por la lectura del derecho débil de la Unión Europea y, sobre y ante todo por la legislación básica estatal (TR-15) y legislación foral (TRLF-17) ya no cabe cuestionar este aspecto, pues hoy es indudable que hay una identificación en que el modelo de ciudad que se busca es el de ciudad compacta, y desde la legislación urbanística y de ordenación del territorio (POT) se consagran principios y objetivos que tienen por objeto la protección de este tipo de ciudad. Es por ello, en conclusión, que se puede identificar la razón imperiosa de interés general de protección del entorno urbano, con la protección del modelo de ciudad compacta, lo que nos permitiría la utilización del principio de protección de este modelo de ciudad compacta, para fundamentar un régimen autorizatorio compatible con la Directiva.

Así Navarra aprobó mediante la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra (en adelante, LFCN), constituyendo hoy estas normas las reguladoras del modelo comercial de Navarra, con importante incidencia el urbanismo comercial.

La LFCN distingue los establecimientos comerciales minoristas en individuales y colectivos, y dentro de estos distingue los centros comerciales y los recintos comerciales (art.15).

*Artículo 15. Establecimientos comerciales colectivos.*

*1. Se consideran establecimientos comerciales colectivos a los efectos de esta Ley Foral, los integrados por un conjunto de establecimientos situados en uno o diversos edificios en un mismo espacio comercial, en los cuales se llevan a cabo diferentes actividades comerciales.*

*Se entiende que dos o más establecimientos comparten un mismo espacio comercial si se da cualquiera de las siguientes circunstancias:*

*a) Acceso común desde la vía pública, de uso exclusivo o preferente de los comerciantes o clientes de la zona comercial.*

b) Aparcamientos compartidos o adyacentes de uso preferente para los clientes de la zona comercial.

c) Servicios comunes para los comerciantes o los clientes de la zona comercial.

d) Denominación o existencia de elementos que conforman una imagen común.

2. En todo caso se consideran establecimientos comerciales colectivos los centros comerciales y los recintos comerciales.

3. Se define como centro comercial el conjunto de establecimientos comerciales, puntos de venta o servicios que estén localizados, concebidos y gestionados como una unidad.

4. El recinto comercial queda definido como el conjunto de establecimientos comerciales agrupados en un mismo espacio comercial.

Se considerarán también recinto comercial los polígonos comerciales o concentración comercial, es decir, aquel conjunto de establecimientos comerciales de carácter individual o colectivo, ubicados fuera del suelo urbano o urbanizable con uso residencial dominante, cuando concurren dos o más establecimientos comerciales minoristas a distancia inferior entre ellos de 300 metros lineales.

Dicha distancia se medirá desde cualquier punto del establecimiento, incluidas zonas de servicios y aparcamientos, hasta cualquier punto del otro establecimiento por el itinerario peatonal más corto posible o, cuando concurren barreras físicas significativas por el itinerario de coche.

5. No tendrán la consideración de establecimientos comerciales colectivos los siguientes:

a) Los establecimientos comerciales ubicados en zonas transfronterizas, aunque estén situados en un mismo espacio comercial.

b) Los establecimientos comerciales ubicados en los bajos de los edificios destinados a viviendas, hoteles u oficinas, siempre que estén situados en el suelo urbano o urbanizable con uso residencial predominante.

Vemos por tanto que la ley distingue claramente, y señala, el modelo de concentración comercial que ha venido configurando el modelo de espacios comerciales suburbanos frente al modelo de comercio urbano que se desarrolla en las calles de las ciudades y pueblo.

Para la autorización de estos centros comerciales, y una vez que analizamos que cabe esa regulación desde el modelo territorio y el urbanismo, y más en la actualidad, la LFCN establece los siguientes principios ( art. 16) :

"La implantación o instalación de los establecimientos comerciales minoristas estará sujeta a los siguientes principios:

- a) Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.
- b) Simplicidad de los trámites en el acceso a una actividad de servicios y en su ejercicio.
- c) Proporcionalidad en el otorgamiento de autorizaciones, en consideración al interés general.
- d) Favorecimiento del comercio dentro del núcleo urbano de los municipios, así como de la renovación y regeneración urbana.
- e) Potenciación de un modelo de ciudad en el que exista una armonía entre los usos residenciales y las actividades comerciales.
- f) Crecimiento armonioso y equilibrado de actividades comerciales aspirando a un desarrollo sostenible del entorno urbano y reduciendo al máximo el impacto de las implantaciones sobre el territorio.
- g) Reducción de la movilidad con la finalidad de evitar los desplazamientos innecesarios que congestionan las infraestructuras públicas e incrementan la contaminación atmosférica.
- h) Garantizar la diversidad de oferta y de operadores, ofreciendo las máximas posibilidades para todos los ciudadanos y de todos los sectores sociales, especialmente los que se encuentren en situación de dependencia.
- i) Ahorro y eficiencia en el consumo de energía, así como potenciación de las energías renovables."

No podemos encontrar mejor definición del modelo de desarrollo urbano sostenible que venimos comentando a lo largo de todo el documento. Y en base a ello la Ley establece los tres conceptos claves para poder lograr este objetivo:

#### **a) Regulación de ordenación del territorio y urbanística del uso comercial ( art. 17 y 18).**

- a.1) La ley mandata a los Planes de Ordenación Territorial, instrumento de ordenación del territorio de competencia foral, a que contengan, ente sus determinaciones de carácter vinculante -las de mayor rango y aplicación inmediata o diferida al

planeamiento local-, criterios para la ordenación de los establecimientos comerciales en el territorio, en base a los siguientes criterios generales:

a) La implantación preferente del comercio dentro del núcleo urbano de los municipios, incluidos los establecimientos sujetos, en base a lo regulado por la presente Ley Foral, a Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

b) La dotación complementaria y unida de los usos residenciales y las actividades comerciales.

c) La reducción del impacto de las actividades comerciales en su implantación sobre el territorio, en concreto, en los ámbitos de la movilidad, contaminación atmosférica, consumo de energía y ocupación del suelo.

Los POT de las cinco zonas de Navarra, aprobados por Decreto Foral 43/44/45/46/47/2011, de 16 de mayo, establecen en su normativa la siguiente regulación general – Art. 48 y 49.1- y particular para cada POT – 49.2- ( ejemplo, POT 3, Área Central ) :

### SECCIÓN 3ª.- DETERMINACIONES RELATIVAS A LA ORDENACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES EN EL TERRITORIO

Artículo 48.- Esquema de distribución de los establecimientos comerciales de carácter estructurante en el territorio. (O)

La distribución espacial del comercio de naturaleza y escala supralocal se dirigirá a los núcleos y espacios que se han reconocido vertebradores del sistema urbano en cualquiera de las escalas supraregional o regional reforzando, al hacerlo, el Modelo de Desarrollo Territorial. De acuerdo con ello, se reconocen en el territorio determinados espacios con especial vocación para la implantación de grandes establecimientos comerciales de incidencia territorial y supramunicipal, que se grafían con carácter indicativo en el MAPA 4.2 de la documentación gráfica del presente POT 3.

Artículo 49.- Determinaciones para la ordenación de establecimientos comerciales en el territorio. (VP) 1.- (VP)

Los criterios para la ordenación de los establecimientos comerciales en el territorio, de conformidad con los principios y criterios generales establecidos por los artículos 16 y 17 de la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio en Navarra, de conformidad con la redacción dada a los mismos por el artículo 7 de la Ley Foral 6/2010, son los siguientes:

a) Propiciar una política de ordenación de los establecimientos comerciales en el territorio basada en la jerarquía de lugares adecuados para los nuevos emplazamientos comerciales

de conformidad con lo establecido en los artículos 63. 1 g) y 76.1.d) de la Ley Foral 17/2001, conforme a la redacción dada a los mismos por la Ley Foral 6/2010, favoreciendo su implantación preferente dentro del núcleo urbano.

b) La implantación de grandes establecimientos comerciales, entendiéndose por tales los definidos en los artículos 19.3 y 15 de la citada Ley Foral 17/2001, de conformidad con la redacción dada por la Ley Foral 6/2010, será posible exclusivamente en suelos urbanos o urbanizables con uso residencial dominante, conforme establece el artículo 19.6 de la Ley Foral 17/2001 y conforme al procedimiento establecido en la Sección 3ª, Capítulo II, Título Segundo de la citada Ley Foral 17/2001.

c) Favorecer mediante la actividad comercial la renovación y regeneración urbana y el equilibrio social y urbano entre el centro y la periferia.

d) Promover la sostenibilidad de los establecimientos comerciales, así como la reducción del impacto de actividades comerciales en su implantación sobre el territorio, en concreto en los ámbitos de movilidad, contaminación atmosférica, consumo de energía y ocupación de suelo.

e) Los grandes establecimientos comerciales se instalarán preferentemente en los Núcleos y/o espacios vertebradores de escala suprarregional o en los Núcleos y/o espacios vertebradores de escala regional, así definidos en el artículo 40 de la presente normativa, debiendo contar los citados municipios con Planes de Acción y Atracción Comercial de conformidad con el artículo 77.4 de la Ley Foral 17/2001.

2.- (O) El POT 3 establece determinaciones orientativas para la implantación territorial mediante Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal de grandes establecimientos comerciales:

a) Las implantaciones de grandes establecimientos comerciales, con carácter general, se asentarán preferentemente en los núcleos de interés regional o comarcal del Área, o en núcleos "puerta", aprovechando localizaciones de fácil accesibilidad y comunicación dentro del ámbito, y que en ningún caso supongan impacto paisajístico o ambiental negativo, ni generen o acrecienten problemas graves de movilidad.

b) Los grandes establecimientos comerciales deberá contar con accesos de calidad y resolverá adecuada y suficientemente los problemas de aparcamiento que genere, así como todas las infraestructuras y servicios de que precise, o el refuerzo de los existentes, que correrá a su cargo. Las condiciones de urbanización serán igualmente de calidad.

c) Se impulsarán actuaciones singulares que otorguen valor añadido a la propia actividad comercial preferentemente en actuaciones de comercio urbano.

d) En el ámbito de las subáreas 10.2, 10.4 y 10.5, por sus especiales características, las instalaciones de grandes establecimientos comerciales se emplazarán preferentemente en las nuevas áreas centrales perimetrales y deberán atender a los principios de complejidad, continuidad y compacidad en que se fundamentan las teorías del planeamiento urbano sostenible

a.2) Determinaciones que deben tener los Planes Generales Municipales sobre urbanismo comercial:

1. Los Planes Generales Municipales deberán ajustarse en la ordenación del uso comercial, además de la de Ordenación del Territorio y Urbanismo, a los principios y criterios establecidos por la presente Ley Foral así como por los Planes de Ordenación Territorial.

2. El Planeamiento General Municipal habrá de incluir, a los efectos del uso comercial, las siguientes determinaciones:

a) Una delimitación de los suelos urbano y urbanizable que mejor se adapte al uso comercial genérico y al uso específico de gran establecimiento comercial de acuerdo con los principios recogidos en la presente Ley Foral en sus artículos 16, 17 y 19.6.

b) Una dotación comercial mínima en los bajos de los edificios de vivienda colectiva de tres metros cuadrados por vivienda, sin que puedan autorizarse en dicha dotación establecimientos que por sus características deban ser objeto de un Plan Sectorial de incidencia Supramunicipal.

c) Un plan de atracción y ordenación comercial. Contendrá medidas de embellecimiento, mejora urbana de las áreas comerciales de los cascos urbanos y áreas residenciales de alta densidad.

Los municipios tenían un plazo de 4 años para incluir en su planeamiento las determinaciones previstas en el art. 18.2, pero no conocemos que ningún Ayuntamiento lo haya realizado, así como tampoco podemos asegurar que los nuevos Planes Generales estén cumpliendo, más allá de forma testimonial o con cuestiones genéricas y poco ajustadas a cada realidad, los mandatos del art. 18.2, sobre todo el Plan de atracción y ordenación comercial de cada municipio.

**b) Regulación de la autorización de establecimientos comerciales mediante Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) – art. 19 a 29-.** La LFCN establece una regulación especial para la autorización por el Gobierno de Navarra, no por los Ayuntamientos de este

tipo de grandes establecimientos comerciales, centros o polígonos, mediante un instrumento de ordenación territorio como son los PSIS, pero lo más importante es que la ley define que se entiende por gran establecimiento comercial, aquel que tiene más de 2.500 m<sup>2</sup> de superficie útil para venta y exposición ( art. 19.3) – o las ampliaciones en más de 500 m<sup>2</sup>; y, sobre todo nos dice que solo se podrán instalar en suelos urbanos o urbanizable de uso residencial dominante :

*6. Podrán instalarse grandes establecimientos comerciales exclusivamente en suelos urbanos o urbanizables con un uso residencial dominante. Se considera uso residencial dominante aquél que contenga áreas residenciales con vivienda colectiva continuada de 250 viviendas o 600 habitantes y una densidad residencial de 40 viviendas por hectárea. Excepcionalmente podrán implantarse, así mismo, en zonas industriales que hayan sido recuperadas y que formen parte de la ciudad o de su continuo.*

Por tanto se puede afirmar que Navarra ha definido un modelo de urbanismo comercial plenamente coherente con el modelo de desarrollo urbanos sostenible, en el que este tipo de grandes espacios o centros comerciales únicamente caben en la ciudad consolida (ejemplo de Aragonia en Zaragoza o Centro Comercial Plaza Río2 en Madrid) o en polígonos residenciales de al menos 250 viviendas o 600 habitantes ( por ejemplo Ripagaina ), pero que ha prohibido los centros comerciales suburbanos ( por ejemplo Puerto Venecia en Zaragoza o Parque Comercial Galaria- La Morea en Pamplona ). Evidentemente que en los años de crisis esta situación no ha creado tensión alguna , si bien la posible implantación de la conocida firma sueca IKEA en Navarra ( en su formato de gran tienda) ya supuso un debate al respecto, pero la reactivación económica puede hacer que surjan iniciativas de centros o polígonos comerciales suburbanos, lo que posiblemente reabrirá el debate, si bien a nuestro juicio la legislación urbanística que hemos venido analizando, no dejan duda al respecto de que ese modelo es difícilmente posible con nuestra legislación.

**c) Régimen Transitorio** establecido por la Ley para evitar una proliferación de conflictos y de situaciones indefinidas (Disposición Transitoria única) , que limitaba a 12 meses la posible excepción del art. 19.6, plazos más que superados y que permitieron cerrar los expedientes en tramitación o promoción, pero evitar nuevas propuestas :

*“La excepción, que habrá de ser justificada y ponderada, se efectuará en el momento de la declaración de incidencia supramunicipal del Plan Sectorial para la implantación del gran establecimiento comercial, siempre y cuando el establecimiento cumpla los siguientes requisitos:*

*a) Emplazamiento en suelo urbano o urbanizable clasificado como tal en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley Foral, con los instrumentos de gestión y proyecto de urbanización aprobados todos ellos definitivamente con carácter previo a la entrada en vigor de esta Ley Foral o en un plazo máximo de ocho meses desde la entrada en vigor de la misma.*

*b) Autorización condicionada a la obligación de iniciar la ejecución de las obras de implantación del establecimiento en el plazo de un año desde la aprobación definitiva del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal.”*

### **V.3º.- Ley Foral 5/2007 de Carreteras de Navarra.**

La ley Foral de Carreteras de Navarra, Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, regula en su Título II Capítulo III, la coordinación entre el planeamiento urbano y el viario; Título IV, Capítulos I y II, las zonas de protección del dominio público viario y usos autorizables; y, en su Título V, Capítulos I y II, los tramos urbanos y travesías, teniendo todo ello incidencia en la planificación territorial y urbanística.

Para la obra pública de grandes infraestructuras viarias esta legislación ha sido muy relevante, y decimos ha sido, pues no se observa actividad alguna en este campo. Como ya expusimos durante los años de la “década prodigiosa” las obras de transformación urbanística de suelo rural en urbanizado eran sinónimo de grandes obras de infraestructuras viarias, (además de eléctricas, saneamiento y abastecimiento, etc) que permitían desarrollar esos ámbitos, conectarlos a la ciudad y servir de eje vertebrador de la comunicación entre la ciudad consolidada y los desarrollos suburbanos que se convertían, en general, en “ciudades o barrios dormitorio” generalmente de vivienda unifamiliar adosada con una generación constante de desplazamientos mediante vehículos a motor (privados). Como venimos repitiendo este modelo que demanda grandes obras públicas de infraestructuras (obras de urbanización e infraestructuras exteriores) lo podemos dar por superado en el nuevo modelo de desarrollo urbanos sostenible, si bien ello no quiere decir que no sea preciso actuar en la red viaria local, en su mejora y en su supresión en muchos municipios

donde las carreteras siguen siendo elemento fundamental de su vida diaria al atravesar las poblaciones.

Por ello es de interés analizar los aspectos más relevantes de la legislación de carreteras en cuanto a su incidencia con el desarrollo territorial y la posibilidad de actuaciones que puede limitar.

**a) Coordinación con el planeamiento municipal con las actuaciones previstas en el Plan Director de Carreteras de Navarra.**

Los planeamientos contienen como elementos estructurante los elementos fundamentales del desarrollo urbano futuro, entre los que es muy frecuente encontrar o bien las previsiones que al respecto hace el Plan Director de Carreteras de Navarra ( III Plan Director de Carreteras de Navarra 2010-2018), los POT, o las propias previsiones de variantes o circunvalaciones que prevé el planeamiento municipal. Por tanto, las distintas propuestas que se contemplan en el PDCN ( 2010-2018) van a ser elementos determinantes de la planificación territorial y urbanística.

*“Artículo 23. Coordinación con el planeamiento urbanístico.*

*1. En los supuestos de redacción, modificación o revisión del planeamiento urbanístico o de tramitación de una nueva actuación urbanística que afecte a la Red de Carreteras de Navarra o a actuaciones previstas en el Plan Director de Carreteras, el Departamento competente en materia de carreteras deberá informar conforme a lo establecido en la normativa urbanística.*

*2. En los casos de redacción, modificación o revisión del planeamiento urbanístico:*

*a) Se deberán incorporar al mismo las actuaciones previstas en el Plan Director de Carreteras de Navarra que afecten a dicho planeamiento y que se encuentre desarrolladas y aprobadas a nivel de estudio informativo o de proyecto de construcción.*

*b) En el supuesto de actuaciones previstas en el Plan Director de Carreteras sobre las que no se haya producido ninguna aprobación administrativa, se incluirán en el planeamiento urbanístico las reservas de espacio correspondientes a los trazados de las alternativas técnicamente posibles. En su caso el promotor podrá tramitar el correspondiente estudio informativo de la actuación correspondiente al Plan Director de Carreteras, con el procedimiento previsto en la presente Ley Foral, para que una vez aprobado dicho estudio informativo se incorporen sus determinaciones al planeamiento urbanístico.”*

## **b) Protección de dominio público viario.**

La ley establece una zona de protección de la carretera que incluye: la zona de dominio público adyacente (terrenos contiguos a la carretera y sus zonas funcionales o de servicios) ; servidumbre ( franjas de terrenos a cada lado de la carretera) ; y la línea de edificación. Los usos autorizables en cada zona se regulan en los artículos 39 a 42. Esta limitación no afecta a los tramos urbanos de la carretera, si bien nada dice de las travesías que entendemos no tienen ese régimen excepcional.

## **c) La regulación relativa a Tramos urbanos y travesías**

Es la que ofrece mayores puntos de relación con las competencias urbanísticas de los municipios y con el régimen de uso del suelo y pueden afectar a desarrollos futuros, sobre todo de renovación o regeneración urbana.

### **c.1.- Tramo Urbano.**

#### **Artículo 63. Concepto.**

*A los efectos de esta Ley Foral tramo urbano de una carretera es aquel que discurre por, o colinda con, suelo clasificado como urbano en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico municipal.*

#### **Artículo 64. Competencias.**

*1. En los tramos urbanos de las carreteras las entidades locales serán las competentes para el otorgamiento de las autorizaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora, excepto en los supuestos de actuaciones que afecten a la realidad física de la calzada o del resto de la explanación de la carretera en los que la competencia corresponderá al Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia de carreteras.*

*2. En los tramos de carreteras que colinden en una sola de sus márgenes con suelo clasificado como urbano en el planeamiento urbanístico, las entidades locales serán competentes para las actuaciones referidas a dicha margen, correspondiendo al Departamento competente en materia de carreteras lo referido a la margen contraria de esa misma carretera.*

#### **Artículo 65. Alineación de las construcciones.**

1. La alineación de las construcciones en los tramos urbanos de las carreteras se determinará en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico municipal, previo informe del Departamento competente en materia de carreteras conforme a lo dispuesto en la normativa urbanística.

2. En el informe que a los efectos previstos en el apartado anterior elabore el citado Departamento podrán fijarse, de forma motivada, unas distancias inferiores a las que prevé esta Ley Foral con carácter general para la línea de edificación de las carreteras, valorando la existencia de edificaciones continuadas preexistentes, así como la concurrencia de razones técnicas, socioeconómicas o de orografía del terreno que puedan aconsejar la reducción.

## c.2.- Travesía .

### **Artículo 66.** Concepto.

1. A los efectos de la presente Ley Foral se considera travesía a la parte del tramo urbano de una carretera en el que, al menos en uno de sus dos márgenes, existan edificaciones consolidadas que formen parte del entramado urbano de la localidad.

2. En el caso de que la carretera de acceso a la localidad no tenga continuidad, se considera que dicha carretera finaliza a la entrada del casco urbano. En este supuesto la localidad no dispone de travesía.

### **Artículo 67.** Titularidad y gestión.

1. La titularidad de las travesías corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, ciñéndose aquella a la zona de firme habilitada para la circulación de automóviles, incluidos, en su caso, los arcenes.

2. La gestión de las travesías de la Red de Carreteras de Navarra corresponde al Departamento competente en materia de carreteras, si bien podrá convenir con las entidades locales interesadas lo que estime procedente en orden a la mejor conservación, integración urbana y funcionalidad de aquéllas

3. El Departamento competente en materia de carreteras y la entidad local competente cooperarán para facilitar la convivencia entre peatones y tráfico rodado en las travesías, al objeto de mejorar la calidad de vida urbana y la seguridad vial.

4. El procedimiento para la ejecución y financiación de obras en las travesías se determinará reglamentariamente.

5. El Departamento competente en materia de carreteras cooperará con las entidades locales correspondientes en la planificación y programación de actuaciones que afecten a las travesías de dichas localidades.

### C.3.- Conversión en vía urbana.

#### **Artículo 68.** Conversión en vías urbanas.

1. Se convertirán en vías urbanas los tramos de la travesía de una localidad en la que se haya construido una variante de la misma, manteniéndose en la Red de Carreteras de Navarra el tramo o tramos de carretera de acceso hasta el casco urbano de la localidad.

2. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra entregará a la entidad local correspondiente la travesía que haya adquirido la condición de vía urbana, siguiendo la tramitación prevista en la normativa reguladora del patrimonio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Dicha entrega se producirá a propuesta de la entidad local interesada o del Departamento competente en materia de carreteras.

Reglamentariamente se establecerán los requisitos para que una travesía adquiera la condición de vía urbana, así como el procedimiento y las condiciones de entrega a la entidad local. Una vez entregada, la titularidad de la vía urbana será de la entidad local, dándose de baja en el Inventario de Travesías y en el Catálogo de Carreteras de Navarra.

### **V.4º.- Ley Foral 4/2005, de Intervención para la protección ambiental.**

La vigente Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, de Evaluación Ambiental, ha unificado en la legislación básica estatal, en una sola norma las anteriores, Ley 9/2006, de 28 de Abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, y el anterior Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de Enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y modificaciones posteriores al Texto Refundido. Con ello se cierra la trasposición de las Directiva 2001/42/CE, de 27 de Junio, sobre la evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas sobre medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE, de 13 de Diciembre, de evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

El artículo 22 TR-15 ha introducido en el Derecho urbanístico español ( ya se hacía en la Ley 2007) la obligación de evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo ( informe de sostenibilidad ambiental) , introduciendo en su apartado 3 una muy importante novedad, la obligatoriedad de recabar, y disponer antes de la aprobación provisional de los Planes, de los informes de la administración hidrológica ( existencia de recursos hídrico y protección del dominio público hidráulico) de los que ya

expusimos su incidencia en la anulación de planes urbanístico ; costas; y carretas y demás infraestructuras afectadas.

Navarra no ha modificado su legislación y por tanto sigue vigente, si bien deberemos concordar nuestra norma con la legislación básica estatal, por lo que seria mas que deseable que se estudiase la revisión de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental ( LFIPA) y su Reglamento ( Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre).

Es totalmente relevante que desde la LFOTU-02 se recoge, y ahora en los artículos 30 y 56 TRLF-17 que tanto los instrumentos de ordenación territorial como urbanística se deberán someter a los tramites de evaluación ambiental “ cuando así lo disponga la legislación ambiental aplicable”.

Será por tanto la LFIPA, y en concreto su artículo 30 y Anejo 3 A , quien nos determine los instrumentos urbanísticos y de desarrollo territorial que deben someterse a Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas ( EAE) , entendida como una “herramienta fundamental para integrar las consideraciones ambientales en la elaboración de legislación, políticas, planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente ...” ( RAZQUIN LIZARRAGA, J.A, 2006, pág.270) . El legislador navarro se limito a trasponer, no de forma completa, la Directiva 2001/42/CE en este aspecto, y por ello la normativa al respecto es escueta y breve, remitiendo a interpretaciones y criterios. La EAE es diferente a la EIA, como muy bien pone de manifiesto RAZQUIN LIZARRAGA ( 2006, pág. 290) pues nada tiene que ver un PGM con un proyecto de edificación de una planta industrial o una central eléctrica o un centro de tratamiento de residuos, por ejemplo.

#### **“Evaluación ambiental estratégica de planes y programas**

##### **Artículo 30 Objeto y finalidades**

La evaluación ambiental estratégica es el procedimiento establecido para evaluar, corregir y controlar los efectos que sobre el medio ambiente pueden tener determinados planes o programas, públicos o privados, con el fin de conseguir un elevado nivel de protección ambiental y promover un desarrollo sostenible, a través de la integración de la variable ambiental en la elaboración y aprobación de los referidos planes y programas.

##### **Artículo 31 Ámbito de aplicación**

**1** Deberán someterse a evaluación ambiental estratégica con carácter previo a su aprobación, los planes y programas que afecten al ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra comprendidos en el Anejo 3.A, así como sus revisiones, en todo caso, y las modificaciones que se consideren sustanciales por poder derivarse de ellas, a juicio del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, y conforme a los criterios que reglamentariamente se determinen, efectos negativos para el medio ambiente y, en todo caso, cuando la modificación afecte a la clasificación del suelo no urbanizable.

**2** En ningún caso se someterán a evaluación ambiental estratégica, los planes y programas en materia de emergencia civil y aquéllos cuya aprobación sea competencia de la Administración General del Estado.

### ANEJO 3 Evaluación de impacto ambiental

#### **3.A. Planes y programas sujetos a evaluación ambiental estratégica.**

##### **A) Instrumentos de ordenación del territorio:**

- 1.** Estrategia Territorial de Navarra.
- 2.** Planes de Ordenación del Territorio.
- 3.** Planes Directores de Acción Territorial.
- 4.** Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.
- 5.** Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, que no estén sometidos a procedimiento de estudio de impacto ambiental de proyectos.

##### **B) Instrumentos de ordenación urbanística:**

- **1.** Planes Generales Municipales.
- **2.** Planes de Sectorización.
- **3.** Planes Especiales que no desarrollen el Plan General Municipal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61.3 de la Ley Foral 35/2002, 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

**C)** Cualesquiera otros planes y programas que tengan la consideración de instrumentos de ordenación del territorio de acuerdo con la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo o que se elaboren respecto a:

- 1** Agricultura y regadíos.
- 2.** Ganadería y pesca fluvial.
- 3.** Silvicultura.
- 4.** Energía.
- 5.** Industria.
- 6.** Sistemas de comunicación y transporte.

7. Gestión de residuos.
8. Gestión de recursos hídricos, incluyendo el saneamiento y la depuración.
9. Telecomunicaciones.
10. Turismo.
11. Ordenación rural, utilización del suelo, en general, y de los recursos naturales.
12. Los que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

**D)** Planes y Programas que, no estando en los apartados anteriores puedan afectar significativamente a los valores de la Red Natural 2000 o de las zonas de especial protección.

**E)** Los planes y programas mencionados, así como otros instrumentos de planeamiento urbanístico municipal de desarrollo, que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en los planes y programas mencionados si el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda decide, tras su estudio por caso, y basándose en los criterios que reglamentariamente se establezcan, que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

**F)** Respecto a otros planes y programas en los que se establezca un marco para la autorización en el futuro de proyectos, el Departamento de Medio Ambiente Ordenación del Territorio y Vivienda determinará si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos."

Por tanto, de los instrumentos urbanísticos, en la actualidad, solo los Planes Generales y los Planes Especiales previstos en el art. 73 TRLF-17 que no desarrollen determinaciones de los planes generales , figura muy residual, deberán someterse a Evaluación ambiental, pues ni los PEAU ni los Planes Parciales se ven afectados. Son muy importantes los puntos E) y F) , pues en las modificaciones de planeamiento referidas a la transformación de suelo no urbanizable o rural en urbanizable , la Ley no es taxativa sino que remite a criterios reglamentarios fijados en el Anejo 3 C del DF 93/2006, si bien resulta poco clarificador , quedando la decisión a juicio del órgano competente en materia ambiental. La jurisprudencia en este punto también resulta ser muy exigente, y podemos hablar de un nuevo paradigma del derecho urbanístico y ambiental español, por lo que el nivel de exigencia es muy elevado.

El art. 70 TRLF-17 exige que previamente a la aprobación provisional del Plan General Municipal que se haya dictado la Declaración Ambiental Estratégica ; y,

previamente a la aprobación definitiva, la Declaración de Incidencia Ambiental, declaraciones que en muchos casos se hacen esperar más de lo deseable. Esta dicotomía que no se recoge en la legislación Navarra, si se contempla en la Ley 21/2013 estatal, que no olvidemos es de plena aplicación a Navarra en cuanto a sus preceptos básicos, en su artículo 19 ( EAE ordinaria) , donde se contempla el documento de alcance del estudio ambiental estratégico que se emite en la fase de solicitud de inicio de la evaluación de inicio de plan o programa ( EAE). Superada esta fase, se elabora el estudio ambiental estratégico ( art. 20 y 21) que será parte de la versión inicial el plan o programa y se someterá ambos documentos a información pública y consultas ( art. 21 y 22). Conocidas las alegaciones y consultas el promotor elaborará el plan o programa definitivo y , en su caso, modificara el estudio ambiental estratégico, que pasara a ser analizado técnicamente por el órgano ambiental competente, que formulara la declaración ambiental estratégica ( art. 25) – con naturaleza de informe preceptivo y determinante- , a fin de que el promotor incorpore el plan o programa su contenido, sin lo cual no podrá el órgano sustantivo dar la aprobación del plan o programa. La EAE simplificada ( art. 29) en el que se formula Informe ambiental estratégico ( art. 31) .

Esta situación de discordancia entre la legislación estatal y foral seria mas que necesario se resolviera con la adecuación de la LFIPA a la normativa básica estatal y comunitaria.

#### **V.5ª.- Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas ( TRLA)**

Vamos a hacer aquí referencia, aunque somera , a una legislación sectorial que tiene especial trascendencia en la aprobación de los planes generales municipales e instrumentos de desarrollo. El ( art. 25.4 TRLA exige el informe previo del Organismo de cuenca sobre los actos y planes que las CC.AA tienen que aprobar en materia de ordenación del territorio y urbanismo siempre que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía; y la legislación que regula el dominio público hidráulico y especialmente el desarrollo que del art. 11 de la Ley – zonas inundables- se hace en el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Dominio

Público Hidráulico ( RD 849/1986,11 de abril) y otros reglamentos en materia de gestión de riesgo de inundación (...). Esta importante normativa para el desarrollo urbano va a establecer con claridad a nuestro ordenamiento lo relativo a evaluación y gestión de riesgos ( Directiva 2007/60/CE, de 23 de octubre de 2007) – Real Decreto 903/2010, de 9 de julio; Sistema Nacional de Cartografía de Zonas inundables-, de tal forma que la definición de zona de flujo preferente en la que el organismo de cuenca solo podrá autorizar aquellas actividades no vulnerables frente a las avenidas, identificando los usos y actividades vulnerables. Así se añade un artículo 9 bis que regula las limitaciones a los usos en la zona de flujo preferente en suelo rural, en las que no se permiten las nuevas instalaciones o edificaciones que se relacionan con carácter restrictivo y que supone, de facto, que el planeamiento urbanístico NO podrá clasificar ese suelo como urbanizable ; el artículo 9 ter, obras y construcciones en las zonas de flujo preferente en suelos en situación básica de urbanizados, en las que se establecen requisitos a las nuevas edificaciones o rehabilitaciones; y el art. 14 bis sobre criterios constructivos de las nuevas edificaciones.

La Guía Técnica de apoyo a la aplicación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico en las limitaciones a los usos del suelo en las zonas inundables de origen fluvial (2017) , ha supuesto una imprescindible herramienta para poder aplicar esta normativa a los planes urbanísticos.

En la Zona de Flujo Preferente ( ZFP) dentro de la zona de policía ( ZP) – 100 metros a cada lado del DPH ( superficie inundable en máximas crecidas ordinarias) – el OC informa los planes conforme a los artículos 9 bis, 9 ter y 9 quater, y si se aumenta el tamaño de la ZFP será desfavorable; en la zona inundable dentro de la ZP se informa conforme al art. 14 bis; en la ZFP fuera de ZP, si se prevé un uso incorrecto se advierte en el informe; y, en la Zona inundable fuera de la ZP, si se prevé un uso incorrecto del suelo se advierte conforme al art. 14 bis.

A partir de aquí la citada Guía indica los tipos de actuaciones en suelo no urbanizable o urbano, y como para un terreno que este en ZFP la legislación de aguas va a ser determinante y va a primar sobre la urbanística o sobre la voluntad de planificador.

## V.6º.- *Ley Foral 14/2007, de Patrimonio Cultural de Navarra.*

La legislación de Patrimonio, Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra ( LPCN ) ; y Ley 6/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español ( LPHE ), supone una importante regulación para la actuación en las ciudad consolidada y más concretamente en los Cascos Antiguos de las ciudades y pueblos, donde podemos encontrar , importantes cautelas, restricciones y limitaciones a la actividad edificatoria y/o rehabilitadora, además de a las operaciones de renovación y/o regeneración urbana.

El art. 3.3 k) TR-15, establece como un principio del desarrollo urbano sostenible en el medio urbano, la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor "histórico y cultural", pues como vimos en el Capítulo I, el derecho débil europeo la protección del patrimonio es uno de los principios y preocupaciones del nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible. Lo mismo encontramos en los arts. 2.2 , 4 d) , 5.2. d) , 35.1 g) y 51.1 y 2 TRLF-17 en que se establece como principios generales, fines de la actuación pública y de carácter urbanístico, contenido de los POT y de los Planes municipales, la preservación y enriquecimiento del Patrimonio arquitectónico, histórico y cultural, y en especial de los cascos históricos.

La protección y autorización de bienes culturales se regula por las distintas CC.AA en base al marco de la LPHE de 1985, con una "indeterminación y amplitud del concepto y los efectos del Patrimonio Cultural" ( LOPEZ RAMON 2013, pág. 220) que "configura un factor de enfrentamiento con otro sectores de actuación pública. Conviene aquí referirse a la conflictividad urbanística del Patrimonio Arquitectónico"

No cabe duda de la necesidad de protección de estos bienes ( Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico. Ámsterdam 1975 o la Convención Europea para la salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico. Granada, 1985) pero su obligada conservación de una parte , deber legal de conservación , que se regula con amplitud en los arts. 6.d) y art. 15.2 TR-15 y los arts. 85.1 b), c) ,d), y 3 y 86 a) TRLF-17; y, la protección derivada de legislación sectorial de Patrimonio – BIC, Conjunto Arqueológico, etc-; y de los propios Catálogos de los Planes, hacen que las actuaciones de renovación-rehabilitación del patrimonio construido, y en algunos cascos históricos de relevancia, conlleven mayores dificultades y complejidades que los PEAU deberán resolver y justificar, si bien el art. 62. 7 c) TRLF-17 ya introduce una muy

innovadora posibilidad para lograr la rehabilitación ( accesibilidad y eficiencia energética ) en inmuebles catalogados, buscando "soluciones innovadoras "

En relación al deber legal de conservación y rehabilitación de edificios la legislación obliga a los propietarios de inmuebles a "cumplir las normas de protección del ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana" , a sus costa, con la previsión de una cooperación de la Administración en (i) los edificios Catalogados y (ii) cuando las obras de conservación-rehabilitación excedan del deber legal de conservación que se establece por la ley en " la mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelo", Deben por tanto darse las dos circunstancias, la catalogación del bien por el Plan o documento sectorial (POT) o declaración BIC; y que el coste de conservación/rehabilitación exceda del deber legal, que se concreta en que la obra cuesta el 50 % del valor de reposición de la edificación. Conocemos muy pocos casos de activación de esta previsión, si bien tampoco las administraciones utilizan todos los instrumentos que la ley ( TRLF-17) les provee para cumplir ese deber legal ( art. 198, Ordenes de ejecución; art. 199.5 ,declaración de ruina; art. 215.12, infracción grave)

La legislación clasifica como Bienes de Interés Cultural (art. 14) los Monumentos, Conjuntos históricos, sitio histórico, zona arqueológica, paisaje cultural, vía histórica y jardín histórico. Estos Bienes se declaran conforme al procedimiento establecido en el art. 19 y supone el régimen general de protección del Título IV, entre los que esta lógicamente el de conservar, proteger y mantener ( art. 27) el inmueble a costa del propietario, la prohibición de derribar o en su caso de rehabilitar o reconstruir ( art. 31) , todo ello con un régimen sancionador riguroso.

Otra cuestión muy relevante es la obligación que los instrumentos de ordenación territorio, planeamiento urbanístico y sus correspondientes Estudios de Incidencia Ambiental, ( art. 32) tengan muy en cuenta estos Bienes lo que afecta especialmente a los Patrimonios Arqueológicos, patrimonio específico regulado en el Título V, Capítulo I, y que tiene una incidencia muy impotente en actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización ( suelo urbanizable- obras de urbanización ) y en los obras públicas. Este artículo impone la *obligación de informe vinculante del Departamento competente* (Cultura) para cualquier actuación que puede afectar a estos Bienes, y que en algunas actuaciones muy impotentes has sido más que discutidos , polémicos. Los artículos

35 a 39 LFPC establecen el régimen de protección de los BIC con amplias competencias para la administración sustantiva en materia de patrimonio. Esta normativa la debemos siempre relacionar con la LPHE y sus artículos 22 y 23 muy exigentes al respecto de la tutela de la administración sectorial de patrimonio, pues se puede conceder ninguna licencia en esos bienes sin la previa autorización de la administración competente.

Por último debemos acudir al art. 37 LFPC y 20 LPHE por los que se exige que todo conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica disponga de un Plan Especial de protección del área afectada por la declaración de BIC. La ordenación y protección de ámbitos que por sus valores naturales, paisajísticos o culturales, o por su relación con el dominio público, deban ser conservados o recuperados. Son planes de protección bien de recursos naturales o paisaje, en suelo no urbanizable, y con clara vocación de ordenación del medio natural; y, planes de conservación de valores culturales, en los que podemos pensar se encuentran los antiguos Planes Especiales de Protección y Reforma Interior (PEPRI). Pero creemos que esto no es así, y que la figura singular prevista en el artículo 61.2 TRLF-17, ahora modificado, debe sustituirse por los Planes Especiales de Actuación Urbana cuando tiene un concepto amplio de un barrio o ámbito de valor cultural así declarado por la legislación de patrimonio cultural de Navarra (art. 37 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre), por lo que entendemos que los Planes Especiales a los que se refiere deben ser los previstos en el nuevo Artículo 61.2 TRLF-17, los PEAU, y que el Plan Especial del artículo 61.1.b) TRLF-17 se debe limitar a los que desarrollan aspectos más singulares, y no urbanísticos, del patrimonio cultural ya declarado y singular, la protección de monumentos o edificios singulares de valor cultural.

El último instrumento de planeamiento de desarrollo que debemos exponer es el previsto en el art. 64 TRLF-17, los Catálogos, y la práctica común en Navarra, salvo en el caso de Pamplona, es que se convierte en un documento del PGM o de los Planes Especiales de Protección (PEPRIs). Estos documentos, hoy muy apoyados en los POT que dispone de un Catálogo arquitectónico y arqueológico de cada Zona de Navarra y municipio, son el instrumento más habitual de los municipios para proteger su patrimonio edificado, y serán objeto de debate en actuaciones de renovación y rehabilitación urbana.

### ***V.7º.- Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la Vivienda en Navarra y novedades introducidas por la Ley Foral 22/2016 en materia de vivienda.***

En el Capítulo I.5º ya se ha desarrollado la nueva política de vivienda como parte especial del modelo de desarrollo sostenible, así como el Derecho a la Vivienda y la nueva realidad de esta materia.

La Ley Foral 22/2016, que modifica la Ley Foral 10/2010 y demás normativa reguladora del Derecho a la Vivienda en Navarra, pretende promover el derecho a una vivienda digna a todas las personas; impulsar el alquiler protegido a través de un descenso de los precios y la promoción de nueva vivienda; facilitar otras actuaciones como la rehabilitación de edificios, flexibilizando los requisitos para acceder a ayudas o mejorando las subvenciones entre otras cuestiones; estimular la promoción de nuevas viviendas a través de cooperativas; regular una nueva fórmula de tenencia como es la "cesión en uso"; favorecer la participación pública en el diseño de las políticas de vivienda y mejorar la eficiencia energética de los inmuebles.

El legislador pretende, en cumplimiento del Programa de Gobierno para la presente legislatura, lograr hacer efectivo el derecho a la vivienda a toda la ciudadanía de Navarra impulsando la promoción de vivienda en alquiler, derecho del que ya hablamos en el Capítulo I, y al que nos remitimos.

El conjunto de actuaciones en el ámbito del alquiler que contempla el nuevo Programa de Vivienda y esta ley, prevé que en los próximos cinco años se pueda ampliar en 1.600 viviendas el parque de alquiler protegido, en palabras del Consejero de Vivienda "de tal manera que se puede dar satisfacción a la mayor demanda social existente actualmente en materia de alquiler de vivienda".

El texto legal también pretende dar un impulso a la rehabilitación protegida de edificios y viviendas, incrementando las ayudas destinadas al efecto, de entre un 5% y un 40% según los casos, con lo que las estimaciones del Departamento de Derechos Sociales apuntan a la creación de unos 500 empleos directos anuales por la promoción de vivienda nueva en alquiler y 1.300 empleos anuales gracias al impulso de la rehabilitación.

La Ley Foral contempla la constitución de cooperativas de personas empadronadas en un municipio durante al menos el último año para promover viviendas protegidas, que no serían adjudicadas a través del censo único de solicitantes, siempre que se construyan en localidades de menos de 10.000 habitantes situadas fuera de la Comarca de Pamplona.

Otra novedad es la promoción de viviendas de protección oficial por asociaciones sin ánimo de lucro en régimen de cesión de uso. La propiedad del inmueble recaería de modo indefinido en la asociación y sus personas asociadas tendrían un derecho de uso indefinido, transmisible en caso de fallecimiento. Sería necesario aportar una cuota de entrada y pagar un canon mensual. La duración del régimen de protección será indefinida y tampoco será necesaria la adjudicación de las viviendas a través del censo único.

En el ámbito de la eficiencia energética se contempla exigir que todas las promociones de vivienda protegida que sean calificadas a partir del 1 de enero de 2017 acrediten que obtendrán, como mínimo, un nivel B de calificación energética relativa al consumo de energía. También se pretende ampliar las ayudas para la mejora de la envolvente térmica de los edificios y nuevas subvenciones para las comunidades que actúen sobre el conjunto de la instalación de calefacción y/o de agua caliente sanitaria centralizadas.

De las entrevistas celebradas para redactar este trabajo destaca la opinión común de la necesidad de una nueva política de vivienda, pública y privada. Esa coincidencia no es sin embargo tan unánime en el diagnóstico de las causas y las soluciones. La situación del mercado de trabajo y sobre todo de los salarios, en claro retroceso de unos años a esta parte, hacen que la capacidad de compra de vivienda haya variado sustancialmente en estos años, y dejan a una parte del sector de la promoción inmobiliaria fuera de mercado, al hacer un producto, por su precio, que queda fuera de las posibilidades de una parte muy importante de la población, sobre todo joven, que no puede pagar más de 130.000 € por una vivienda (destinar 480 €/mes de sus ingresos), y pocos jóvenes tienen ahorrado el 30 % del precio que sería lo que deberían aportar para financiar de forma razonable su vivienda. Este segmento de población tampoco puede acceder, ni posiblemente sea su deseo, a las políticas sociales de vivienda, alquiler social, que son una buena solución para las personas más desfavorecidas (derecho al acceso a la vivienda) y para el promotor de las mismas que ve asegurada su inversión por el Gobierno.

El coste de construcción de una vivienda ha comenzado a subir sin duda alguna, y puede subir por varias razones, como por ejemplo, la falta de mano de obra en algunos gremios, etc., mientras que para 2018 el módulo de vivienda protegida ha vuelto a bajar casi un 8%, lo que hace que en tres años la vivienda tipo de VPO haya bajado casi 14.000 euros.

"El precio del módulo de vivienda protegida desciende por tercer año consecutivo, sumando un acumulado del 7,88 % en lo que va de legislatura. Así, un piso de 85 metros útiles se adjudicará en 2018 por 13.600 euros menos que en el año 2015. El Departamento de Derechos Sociales ha dado a conocer los precios máximos de venta y de renta para las viviendas protegidas en 2018. En el caso del alquiler, el precio del módulo se incrementa en un 1,6 respecto al de 2017, si bien en la legislatura el precio ha bajado entre el 5,5% y el 10,8%.

Tras finalizar el proceso de participación ciudadana previo a la fijación de los precios máximos de venta de las viviendas protegidas y sus anejos en Navarra para el año 2018, el nuevo valor calculado propuesto para el módulo ponderado, 1.150,60 euros, supone una rebaja del 1,28% respecto al módulo de 2017, fijado en 1.165,49 euros. Es la tercera bajada anual consecutiva, tras la rebaja del 4,06% en 2016, el 2,54% en 2017 y el 1,28% previsto para este 2018.

#### Efectos para la ciudadanía

Para una vivienda tipo de 3 dormitorios, el nuevo precio máximo de venta supondrá una rebaja de 2.000 euros en el caso de viviendas de protección oficial, y de algo más de 2.400 euros en el caso de viviendas de precio tasado, frente a los actuales precios máximos vigentes en 2017." ( navarra.es, 9.01.2018)

La causa de esta situación, a juicio de un entrevistado, es que la formula con la que se obtiene el modulo es incorrecta al tomar como dato las promociones en marcha en el año anterior (09.16- 09.17) tomando solo las de la empresa pública Nasuvinsa y no las de las promociones privadas, lo que hubiera dado un dato muy distinto. Esta situación va a ahogar la promoción de vivienda protegida ya que no puede salir viable si el precio del suelo no es prácticamente 0. El sector está defendiendo los precios de la vivienda con situaciones que no se pueden mantener por mucho tiempo, así como está licitando obra pública , toda vez que -como han manifestado muchos entrevistados- la aceptación de bajas temerarias por las administraciones es una práctica demasiado habitual y común, en base a aplicación de condiciones salariales o de régimen de contratación que no son de recibo, pues solo generan precariedad, bajos salarios , falta de auténticos profesionales bien formados y preparados, y situaciones impropias de un sector que no puede ser solo competitivo no por

sus condiciones laborales y salariales. La empresa Navarra tiene un grado de solvencia y profesionalidad que le debe hacer huir de esas prácticas, y profundizar en su especialización, formación, innovación y tecnología en el construcción, pero para ello sería necesario que este esfuerzo se reconociese también por la administración reconociendo costes reales y más generosos para poder ofertar un producto no solo de gama alta o de gama baja, sino un buen producto de vivienda libre-VPO a precio más real a sus costes y a sus calidades, con el compromiso de las empresas de mejorar su productividad-profesionalidad y que ello se vea repercutido en el precio de la vivienda.

A juicio de alguno de los entrevistados el cambio de modelo de vivienda parece evidente, e irreversible, por lo que las políticas públicas de vivienda deben reorientarse totalmente. La vivienda no va a dejar de ser un bien de inversión y estatus social, una de las inversiones más importantes en la vida de una familia, pero sí que hay un cambio en la forma de entender la vivienda como una política pública, derivada del reconocimiento del derecho a la vivienda, al acceso a la vivienda, como un derecho subjetivo y universal que debe prestar /favorecer las administraciones públicas, no como monopolio o exclusiva, sino en colaboración con la iniciativa privada. Por ello se considera más razonable que las políticas públicas de vivienda se orienten al régimen de alquiler como forma de prestar ese bien, sin que ello suponga que debamos pensar que la administración deba obligar a que todo el mundo viva en régimen de alquiler, pero para prestar-garantizar ese derecho los recursos públicos es más justo orientarlos al alquiler y a disponer de un importante parque público de vivienda.

El modelo de vivienda también está cambiando, y debe cambiar más. La población, las familias y la demografía nos indican que debemos adaptar el modelo a la realidad, aunque los demandantes parece que prefieren modelos no ajustados a sus necesidades reales, sino superiores. La normativa, y la administración pública, van camino de poder obligar a los propietarios de vivienda de nueva construcción pero también usada, como hoy se hace con los vehículos, a que cumplan una serie de requisitos relacionados con la sostenibilidad: que la vivienda sea accesible y eficiente energéticamente, que se conserven en perfecto estado, o incluso que no estén vacías o desocupadas (función social de la propiedad). El propietario debe pensar que cada vez tendrá más obligaciones y que ello se garantiza mejor en un régimen de alquiler. Estas obligaciones también afectarán a la

rehabilitación de viviendas como ya se viene apuntando en las distintas normativas sectoriales.

La población cada vez esta más envejecida ,vive sola, y tenemos un parque de viviendas desaprovechado, por lo que sería bueno encontrar fórmulas que permitieran el mejor aprovechamiento de esas viviendas. Esta cuestión, como todo lo relativo a rehabilitación, debemos reflexionarlo a la vista de las normativas de habitabilidad, que no facilitan precisamente determinadas actuaciones, sobre todo en viviendas de Cascos Antiguos, pero cuya solución no puede ser suprimir cualquier normativa o control sino que hay que buscar, con inteligencia, un punto de equilibrio entre ambas cuestiones.

La línea del futuro Plan Vivienda es que Nasuvinsa se dedique a rehabilitación integral y a contar con un parque de vivienda pública grande dedicado esencialmente al alquiler, pues en este momento de las más de 5.500 viviendas del alquiler que hay en Navarra, solo 1.000 son públicas. En el Censo de alquiler hay más de 5.500 familias que demandan esa vivienda (la mitad ya viven de alquiler pero buscan una más barata), con una nivel de exigencia alto, lo que hace pensar que quizás no es tanta la necesidad, y no hay vivienda en alquiler en construcción para absorber esa demanda.

La VPO en propiedad, Censo único de solicitantes, responde a un perfil clásico, gente joven que adquiere su primera vivienda (1.214 solicitantes) Hay, en este momento más viviendas en oferta que solicitantes, por lo que ahora es una oportunidad, hay buena oferta, viviendas de VPO de gran calidad y menos demanda

## **CAPITULO VI.- ACERCAMIENTO A LA RELACIÓN TRANSFRONTERIZA DEL SECTOR: MARCO REGULADOR DE LA COMPETITIVIDAD PARA EMPRESAS EXTRANJERAS EN LA CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA Y EDIFICACIÓN ENTRE ESPAÑA Y FRANCIA.**

Con carácter general, los principios de libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, igualdad de trato y no discriminación, entre otros, determinan que las empresas de los diferentes países de la Unión Europea puedan competir, en igualdad de oportunidades, en un proceso de contratación pública.

Por ello, en materia de contratos públicos, el derecho europeo es un referente obligado para los legisladores estatales.

En el año 2014, la Unión Europea se dotó de una nueva normativa de contratación pública, las denominadas "Directivas de contratos públicos de cuarta generación". Son tres las nuevas Directivas comunitarias:

- (i) Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública.
- (ii) Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- (iii) Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

Estas tres directivas son obligatorias para los países miembros, que están vinculados por las mismas y, en virtud del principio de aplicabilidad directa, las directivas forman parte de cada ordenamiento jurídico nacional, si bien para su eficacia es precisa su transposición por cada país.

En lo que se refiere a la contratación de obra pública, es la Directiva 2014/24 la que establece el nuevo marco regulador. En España, recientemente se ha aprobado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Como bien indica su título son dos las Directivas Comunitarias asumidas por el legislador estatal: (i) la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, (ii) la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

La transposición de la Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales será objeto de otra ley específica.

Por su parte en Francia, hasta el año 2015 estaba vigente el Código de Contratos Públicos. La trasposición de las Directivas 24 y 25 se realizó a través de la Ordenanza n° 2015-899, de 23 de julio de 2015, que derogó el Código indicado. El desarrollo de la Ordenanza se contempla en el Decreto n° 2016-360 de 25 de marzo de 2016.

La normativa comunitaria obliga a que para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia.

En efecto, uno de los pilares de la normativa europea en materia de contratación pública es la obligación de transparencia, como mecanismo que garantiza la concurrencia empresarial a las empresas de los países de la UE.

Con este objetivo de conseguir la competencia empresarial en un mercado único, se impone la denominada regulación armonizada de los contratos, con incidencia básicamente en el proceso de elección de contratista.

Fue la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la que introdujo en España la categoría de «contratos sujetos a regulación armonizada», que define los negocios que, por razón de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía, se encuentran sometidos a las directrices europeas. La positivación de esta categoría tenía por finalidad permitir la modulación de la aplicabilidad de las disposiciones comunitarias a los distintos contratos del sector público.

Entre las medidas que tienen a garantizar una regulación armonizada destaca es la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) la convocatoria del proceso de contratación.

Con la obligación de transparencia, que se plasma en una publicidad adecuada, se persigue que exista una igualdad de trato y que no exista discriminación por razón de la nacionalidad. En definitiva, de que los licitadores tengan las mismas oportunidades de contratar con las administraciones.

Como hemos indicado, las normas aplicables a los procedimientos de contratación pública se contienen en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que son aplicables tanto a territorio francés como español.

Entre los principios y criterios que enuncia la Directiva 2014/24 y que preside tanto la contratación pública francesa como española destacan los siguientes:

- La Directiva se aplicará a las contrataciones cuyo valor estimado, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) excluido, sea igual o superior a 5.548.000 EUR, en los contratos públicos de obras.
- La contratación pública incorpora una vertiente social, y debe utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública.
- El concepto de «operador económico» debe interpretarse en un sentido amplio a fin de que incluya a cualquier persona o entidad que ofrezca la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios en el mercado, independientemente de la forma jurídica que haya escogido para operar en él. Por consiguiente, las empresas, las sucursales, las filiales, las asociaciones, las sociedades cooperativas, las sociedades anónimas, las universidades, públicas y privadas, y otras formas de entidades distintas de las personas físicas deben estar todas ellas incluidas en el concepto de operador económico, sean o no «personas jurídicas» en todas las circunstancias.

En aras de una integración adecuada de requisitos medioambientales, sociales y laborales en los procedimientos de licitación pública, los Estados miembros y los poderes adjudicadores deberán tomar las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, aplicables en el lugar en el que se realicen las obras o se presten los servicios, y derivadas de leyes, reglamentos, decretos y decisiones, tanto nacionales como de la Unión, así como de convenios colectivos, siempre que dichas disposiciones y su aplicación cumplan el Derecho de la Unión.

- Es necesario que los poderes adjudicadores gocen de mayor flexibilidad a la hora de elegir un procedimiento de contratación pública que prevea negociaciones. Un mayor recurso a dichos procedimientos también incrementaría probablemente el comercio transfronterizo, ya que la evaluación ha mostrado que los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado con publicación previa son obtenidos en un número especialmente elevado de ocasiones por ofertas transfronterizas. Los Estados miembros deben poder prever el recurso al procedimiento de licitación con negociación o al diálogo competitivo en situaciones diversas en las que no es probable que puedan obtenerse resultados satisfactorios de la contratación mediante procedimientos abiertos o restringidos sin negociación.
- La investigación y la innovación, incluidas la innovación ecológica y la innovación social, se encuentran entre los principales motores del crecimiento futuro y ocupan un lugar central de la Estrategia Europa 2020. Los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación. La adquisición de bienes, obras y servicios innovadores desempeña un papel clave en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, al mismo tiempo que responde a desafíos fundamentales para la sociedad. Contribuye a obtener la mejor relación calidad-precio en las inversiones públicas, así como amplias ventajas económicas, medioambientales y sociales, al generar nuevas ideas, plasmarlas en productos y servicios innovadores y, de este modo, fomentar un crecimiento económico sostenible.
- En razón de sus efectos perjudiciales sobre la competencia, los procedimientos negociados sin publicación previa de un anuncio de licitación deben utilizarse únicamente en circunstancias muy excepcionales. Las excepciones deben limitarse

a aquellos casos en que la publicación no sea posible, bien por razones de extrema urgencia provocada por acontecimientos imprevisibles y no imputables al poder adjudicador, bien cuando esté claro desde el principio que la publicación no generaría más competencia o mejores resultados de contratación, por ejemplo porque objetivamente solo haya un operador económico que pueda ejecutar el contrato. Este es el caso de las obras de arte en las que la identidad del artista determina intrínsecamente el valor y el carácter únicos del propio objeto artístico. La exclusividad puede también surgir por otros motivos, pero solo las situaciones de exclusividad objetiva pueden justificar el recurso al procedimiento negociado sin publicación, siempre que la situación de exclusividad no haya sido creada por el propio poder adjudicador con vistas al futuro procedimiento de contratación.

- Los poderes adjudicadores deben utilizar, salvo en determinadas situaciones específicas, medios de comunicación electrónicos que deben ser no discriminatorios, estar disponibles de forma general y ser interoperables con los productos de las TIC de uso general, y no deben restringir el acceso de los operadores económicos al procedimiento de licitación.
- Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos», que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la participación de las PYME. A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de los proyectos.
- La imposición de unos requisitos de capacidad económica y financiera demasiado exigentes constituye a menudo un obstáculo injustificado para la participación de las PYME en la contratación pública. Los requisitos deben estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. En particular, los poderes adjudicadores no

deben estar autorizados a exigir a los operadores económicos un volumen de negocios mínimo que no sea proporcional al objeto del contrato. El requisito normalmente no debe exceder como máximo el doble del valor estimado del contrato. No obstante, pueden aplicarse exigencias más estrictas en circunstancias debidamente justificadas, que pueden referirse al elevado riesgo vinculado a la ejecución del contrato o al carácter crítico de su ejecución correcta y a tiempo, por ejemplo porque constituye un elemento preliminar necesario para la ejecución de otros contratos.

- Muchos operadores económicos, y en concreto las PYME, consideran que un obstáculo importante para su participación en la contratación pública son las cargas administrativas que conlleva la obligación de presentar un número sustancial de certificados u otros documentos relacionados con los criterios de exclusión y de selección. Para salvar dicho obstáculo se define el documento europeo único de contratación (DEUC) consiste en una declaración de la situación financiera, las capacidades y la idoneidad de las empresas para un procedimiento de contratación pública. Está disponible en todas las lenguas de la UE y se utiliza como prueba preliminar del cumplimiento de los requisitos exigidos en los procedimientos de contratación pública en toda la UE. Gracias a dicho documento, los licitadores ya no tendrán que proporcionar pruebas documentales completas y diferentes formularios utilizados anteriormente en la contratación pública de la UE, lo que significa una considerable simplificación del acceso a las oportunidades de licitación transfronterizas.
- Los poderes adjudicadores deben poder exigir que se apliquen medidas o sistemas de gestión medioambiental durante la ejecución de un contrato público. Los sistemas de gestión medioambiental, estén o no registrados con arreglo a instrumentos de la Unión Europea, como el Reglamento (CE) nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, pueden demostrar que el operador económico tiene la capacidad técnica necesaria para ejecutar el contrato. Ello incluye los certificados Ecolabel que conllevan criterios de gestión medioambiental. Cuando un operador económico no tenga acceso a dichos regímenes de registro de gestión medioambiental o no tenga la posibilidad de obtenerlos en los plazos pertinentes, debería permitírsele presentar una descripción de las medidas de gestión medioambiental ejecutadas, siempre que el operador económico de que se trate

demuestre que dichas medidas garantizan el mismo nivel de protección medioambiental que las medidas exigidas a efectos de la gestión medioambiental.

- La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa. Debería establecerse explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio, que ha de incluir siempre un elemento de precio o coste. Del mismo modo debería aclararse que dicha evaluación de la oferta económicamente más ventajosa también podría llevarse a cabo solo sobre la base del precio o de la relación coste-eficacia. Por otra parte conviene recordar que los poderes adjudicadores gozan de libertad para fijar normas de calidad adecuadas utilizando especificaciones técnicas o condiciones de rendimiento del contrato.
- Para fomentar una mayor orientación hacia la calidad de la contratación pública, los Estados miembros deben estar autorizados a prohibir o restringir el uso solo del precio o del coste para evaluar la oferta económicamente más ventajosa cuando lo estimen adecuado.
- Para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato en la adjudicación de los contratos, los poderes adjudicadores deben estar obligados a procurar la transparencia necesaria para permitir a todos los licitadores estar razonablemente informados de los criterios y modalidades que se aplicarán en la decisión relativa a la adjudicación del contrato. Por ello, los poderes adjudicadores deben estar obligados a indicar los criterios para la adjudicación del contrato y la ponderación relativa acordada a cada uno de dichos criterios. No obstante, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a no cumplir la obligación de indicar la ponderación de los criterios de adjudicación en casos debidamente justificados, que deben poder motivar, cuando esa ponderación no pueda establecerse previamente, debido, en particular, a la complejidad del contrato. En estos casos, deben indicar los criterios por orden decreciente de importancia.

- Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.
- Para determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, la decisión relativa a la adjudicación del contrato no debe basarse únicamente en criterios no relacionados con los costes. Por ello, los criterios cualitativos deben ir acompañados de un criterio relacionado con los costes, el cual, a elección del poder adjudicador, podría ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida. No obstante, los criterios de adjudicación no deben afectar a la aplicación de las disposiciones nacionales que determinan la remuneración de determinados servicios o establecen precios fijos para det a fin de lograr una mayor integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a adoptar criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de contratos en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato público en cualquiera de los aspectos y en cualquier fase de sus ciclos de vida, desde la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación del producto, incluidos los factores que intervengan en el proceso específico de producción, prestación o comercio de dichas obras y sus condiciones, suministros o servicios, o un proceso específico en una fase ulterior de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material. Entre los criterios y condiciones relativos a dicho proceso de producción o prestación figura, por ejemplo, que en la fabricación de los productos adquiridos no se hayan utilizado productos químicos tóxicos, o la de que los servicios adquiridos se presten utilizando máquinas eficientes desde el punto de vista energético. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea , aquí deben

incluirse también los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de un contrato que se refieran al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato que vaya a ser adjudicado. Los criterios y condiciones relativos al comercio y sus condiciones pueden referirse, por ejemplo, al hecho de que el producto de que se trate procede del comercio justo, incluyendo el requisito de pagar un precio mínimo y una prima a los productores. Entre las condiciones de ejecución de un contrato relativas a las consideraciones medioambientales pueden figurar, por ejemplo, en lo que se refiere a los contratos de obras y servicios, la minimización de los residuos y la eficiencia energética.

- Es fundamental que los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de un contrato relacionados con los aspectos sociales del proceso de producción se refieran a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate. Además, deberían aplicarse de conformidad con la Directiva 96/71/CE, según es interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea , y no elegirse o aplicarse de una forma que discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos de otros Estados miembros o de terceros países que sean parte en el ACP o en los Acuerdos de Libre Comercio en los que la Unión sea parte. Por consiguiente, los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reguladas por la Directiva 96/71/CE, como las cuantías de salario mínimo, deben seguir situándose en el nivel establecido por la legislación nacional o por convenios colectivos que se aplican de conformidad con el Derecho de la Unión en el contexto de dicha Directiva

Las condiciones de ejecución de un contrato pueden tender también a favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, la protección medioambiental o animal, respetar en lo sustancial los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y contratar un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional.

- Las medidas destinadas a proteger la salud del personal que participa en el proceso de producción, a favorecer la integración social de las personas desfavorecidas o de los miembros de grupos vulnerables entre las personas encargadas de ejecutar el

contrato o a ofrecer formación para adquirir las competencias necesarias para el contrato de que se trate podrán también estar sujetas a criterios de adjudicación o a condiciones de adjudicación de un contrato siempre que se refieran a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato en cuestión. Por ejemplo, dichos criterios o condiciones podrán referirse, entre otras cosas, al empleo para los desempleados de larga duración o a la aplicación de medidas en materia de formación para los desempleados o los jóvenes durante la ejecución del contrato que vaya a adjudicarse. En las especificaciones técnicas los poderes adjudicadores pueden establecer aquellos requisitos sociales que caractericen el producto o el servicio de que se trate, como la accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios.

- Las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los suministros o los servicios podrían estar basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, económico o jurídico. Cuando el licitador no pueda ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del incumplimiento del Derecho imperativo de la Unión o del Derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del Derecho laboral internacional.
- Es importante que se garantice que los subcontratistas cumplen las obligaciones aplicables en los ámbitos del Derecho medioambiental, social y laboral, establecidas por el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en la presente Directiva, siempre que dichas normas, y su aplicación, respeten el Derecho de la Unión, garantizándose mediante medidas apropiadas adoptadas por las autoridades nacionales competentes en el ámbito de sus funciones y competencias, como agencias de inspección del trabajo o de protección del medio ambiente.

Como conclusión, la normativa comunitaria persigue que a través de la contratación pública puedan implementarse políticas tanto europeas como nacionales en

materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo; que se promoció la actividad de las PYMES, y que se garantice la competencia en un mercado único.

## **CAPITULO VII.- MAPA DE FACTORES Y ELEMENTOS, DERIVADOS DE LAS DISTINTAS NORMATIVAS, QUE SE PUEDEN CONSIDERAR LIMITANTES PARA LA NUEVA ACTIVIDAD DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN NAVARRA; O ASPECTOS POSITIVOS PARA EL MISMO Y QUE PUEDAN SUPONER VENTAJAS COMPETITIVAS O FORTALEZAS.**

### **VIII.1.- Aspectos limitantes. Debilidades**

- (1) El cambio de modelo en el desarrollo de la actividad urbanística se ha introducido en nuestra legislación muy recientemente, a partir de 2007, en plena crisis de la actividad inmobiliaria, por lo que no ha sido interiorizada plenamente por los operadores públicos y privados que intervienen en la transformación del suelo y producción de inmuebles.
- (2) El nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible se ha implantado mediante sucesivas normas legales que han acabado superponiendo la regulación del suelo ( estatal), de la actividad urbanística (autonómica-foral) y normativas sectoriales estatales-forales (regeneración y renovación urbana edificación, eficacia y eficiencia energética, evaluación ambiental, comercio, etc)
- (3) El nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible (nuevo Sistema Urbanístico Español) proviene, desde 1999, del soft law europeo, documentos y estrategias, poco conocidos entre los operadores inmobiliarios y administraciones con competencias en el territorio.
- (4) La nueva normativa restringe y limita la práctica habitual en España de transformación de suelo rural en urbanizado para distintos usos, lo que va a suponer un necesario, y conveniente, reposicionamiento de la actividad del sector, que debe asumir el nuevo paradigma del sistema urbanístico español.
- (5) Los planeamientos y desarrollos urbanísticos que no respeten los principios legales de desarrollo urbano sostenible (ciudad compacta, movilidad sostenible, participación, ahorro energético, etc) , verán condicionada su aprobación, o en su caso anulación jurisdiccional, como de hecho ya vienen ocurriendo por una reiterada y constante jurisprudencia.
- (6) Puede existir, una vez superada la crisis, una inercia muy fuerte de los operadores económicos, sociales, técnicos y jurídicos de la transformación de suelo y producción de

- edificaciones, en actuar como lo venían haciendo con el anterior sistema urbanístico, es decir, transformar suelo rural en urbanizado en zonas suburbanas.
- (7) Los objetivos del nuevo modelo no se podrán lograr, ni poner realmente en práctica, si se hace una interpretación de la normativa en la que prime, para el aplicador del Derecho, la seguridad de lo conocido aunque ello está alejado de las necesidades, realidades y objetivos de las nuevas normativas.
  - (8) Falta de Reglamentos, Instrucciones, Guías o Circulares claras y concretas desde la administración para quienes deben aplicar la ley, agentes públicos ( administraciones) y privados, con especial atención a la mejor forma de lograr los objetivos del nuevo modelo urbanístico y los principios que lo inspiran.
  - (9) Complejidad excesiva en la elaboración, tramitación y aprobación de los Instrumentos de planeamiento urbanístico, que los hacen alejarse de la realidad y muchas veces ser superados en el tiempo.
  - (10) Actitud excesivamente paternalista e interventora de la administración foral hacia la local en la planificación municipal.
  - (11) Confusión y desconocimiento de los procesos de participación ciudadana en la planificación, lo que genera incertidumbre y desconfianza en los actores y operadores.
  - (12) La normativa edificatoria debe respetar los principios de desarrollo urbano sostenible, así como favorecerlos en las normativas que regulan la edificación, - eficacia y eficiencia energética accesibilidad universal, etc-, por lo que la nuevas edificaciones deben proyectarse en base a estos principios.
  - (13) Existe una dispersión en la regulación y ordenación de la edificación que genera conflictos de interpretación y aplicación.
  - (14) Falta formación de los profesionales del sector en herramientas de diseño, modelos informáticos y nuevas herramientas, así como en materia de eficacia y eficiencia energética en la edificación.
  - (15) La mano de obra actual del sector esta carente de cualificación para los nuevos requerimientos de la edificación y falta personal especializados en determinados oficios.

- Los programas formativos reglados no responden a las necesidades de la nueva edificación.
- (16) La Formación Profesional todavía no forma niveles de cualificación intermedia que den respuesta a las nuevas exigencias de la industria inmobiliaria.
  - (17) La no consideración de la industria inmobiliaria como un sector estratégico para la economía y el desarrollo de Navarra en su Estrategia de Especialización Inteligente S3.
  - (18) La construcción sostenible y de calidad, cuyo elemento más reconocible es el ahorro y eficiencia energética de los edificios, supone asumir unos costes mayores y una mayor complejidad y capacitación técnica de los profesionales, en las promociones, que de momento no parece puedan repercutirse en el precio final.
  - (19) Los instrumentos legales con que cuenta Navarra ( Art, 102 TRLF-17) "aprovechamiento de proyecto de edificación residencial" para favorecer esta edificación sostenible, no está siendo aplicada satisfactoriamente por las administraciones publicas ni es suficientemente conocida por los operadores.
  - (20) Parece que el art. 102 TRLF-17 resulta de compleja aplicación y no sencilla interpretación a los operadores inmobiliarios y a las administraciones que lo debe aplicar, por lo que sería deseable unas instrucciones o desarrollo reglamentario que favoreciese su aplicación.
  - (21) No se ha traspuesto correctamente en España la Directiva 2010/31/UE, sustituida por la 2017/27/UE, y el concepto de ECCN nos lleva, por remisión, al CTE, lo que hace que todo edificio a partir de 31/12/2020 vaya a ser ECCN cuando ello no es correcto. No existe en Navarra una definición propia de ECCN, por lo que la situación es idéntica que en el Estado. Es necesario una urgente modificación del CTE para lograr de verdad ECCN a partir de 2020.
  - (22) El Informe de Evaluación de Edificios es una figura que ha devenido ineficaz por la forma y modo en que se viene haciendo, y se ha convertido en un trámite para el tráfico inmobiliario.
  - (23) La legislación de evaluación ambiental Navarra no se ha adoptado a la nueva normativa estatal, por lo que sería conveniente su revisión.

- (24) Para hacer efectivo el Derecho subjetivo a una vivienda digna, se están adoptando medidas legislativas (Ley Foral 22/2016) y presupuestarias, encaminadas a potenciar la vivienda en alquiler, abaratar el módulo de la vivienda protegida, y a favorecer a los colectivos tradicionalmente más desfavorecidos, lo que detrae recursos para otras actuaciones.
- (25) Navarra destina legalmente un porcentaje de la nueva edificabilidad residencial prevista a reservar de suelo para vivienda protegida, que duplica, en Pamplona y su área metropolitana, el previsto en la legislación estatal, pero no solo en suelo urbanizable sino también en suelo urbano.
- (26) La exigencia de una reserva entre el 50 y el 70 % de la nueva capacidad residencial en actuaciones de dotación y de renovación urbana en suelo urbano, dificulta y limita este tipo de actuaciones pues difícilmente se podrá justificar su viabilidad económica, por lo que sería imprescindible revisar y modificar a la luz de la nueva realidad el art. 54 TRLF-17.
- (27) En Navarra los Ayuntamientos utilizan muy poco, o nada, la figura del Derecho de Superficie para hacer política de vivienda pública.
- (28) No se está utilizando el Estudio de Detalle, ni los PEAU, como instrumento de planificación que diseñen actuaciones en que se logre un efectivo ahorro de la demanda energética en los términos previstos en el TRLF-17.
- (29) El modelo de desarrollo urbano sostenible pretende consumir menos suelo y por tanto será necesario ejecutar menos obras de urbanización y de grandes infraestructuras que den servicio a esas nuevas urbanizaciones.
- (30) El modelo de urbanización por fases diseñado en el TRLF-17 resulta complejo, y desconocido, y sería necesario su desarrollo reglamentario o la elaboración de Instrucciones de Planeamiento para su correcta y más eficaz aplicación.
- (31) El nivel de exigencia de los Ayuntamientos en las obras de urbanización debería tener en cuenta factores como su sostenibilidad económica, ambiental y social, y la viabilidad económica de la actuación por las cargas de urbanización y sobre todo por los refuerzos o ampliaciones de infraestructuras exteriores, en muchos casos sobredimensionadas por las compañías o empresas suministradoras.

- (32) Algunos Ayuntamientos de Navarra, caso de Tudela y en menor medida Pamplona, no son muy partidarios de la aplicación de técnicas como las Actuaciones de Dotación, pues consideran que esas actuaciones deben proponerse en los procesos de elaboración o revisión del PGM mejor que de forma individual y singular. En el caso de Tudela los criterios que se aplican son tremendamente restrictivos y poco justificados conforme a los preceptos legales estudiados.
- (33) No existe un criterio homogéneo y claro en los distintos ayuntamientos en cuanto al cálculo de las cesiones en las Actuaciones de Dotación y en su cuantificación, lo que genera incertidumbres e inseguridad jurídica a los operadores.
- (34) Falta desde la administración un mensaje claro y rotundo de la conveniencia e interés en la rehabilitación edificatoria tanto para los particulares como para la sociedad, así como de las ayudas y beneficios que ella conlleva.
- (35) Existen normativas sectoriales, y criterios de aplicación, que hacen difícil la rehabilitación de viviendas, pues no se puede, ni debe, aplicar los mismos criterios ni condiciones a una edificación nueva que a una vivienda a rehabilitar que posiblemente no puede cumplir esas determinaciones.
- (36) Es compleja la intervención en ámbitos urbanos degradados o con problemas estructurales, sociales o funcionales, por lo que las figuras sectoriales que el TRLF-17 prevé (renovación y regeneración urbana) no son fácilmente aplicables.
- (37) La agilización del planeamiento que era uno de los objetivos de la Ley Foral 5/2015, no se está consiguiendo, sino más bien por diversas razones la aprobación de los planes generales municipales cada vez resulta más complicada y lenta.
- (38) La exigencia de un elevado número de informes sectoriales hace que se complique en exceso la tramitación del planeamiento, así como el criterio excesivamente tutelador de la administración foral en la fase de PUM.
- (39) La aplicación de la nueva legislación está conllevando diferencias de interpretación y criterios en la redacción de los planes, sobre todo en suelo urbano, si bien la Instrucción 02/2017 es una herramienta muy útil para solventar este problema.

- (40) En determinados ayuntamientos se está haciendo una interpretación muy restrictiva del art. 55.7 TRLF-17 sobre estándares de cesiones en suelo urbano, lo que hace muy complicada la viabilidad de algunas actuaciones.
- (41) La legislación foral de contratos, ahora en revisión, debería homogeneizarse con la legislación estatal en la materia, para posibilita la libre concurrencia y una mayor seguridad jurídica.
- (42) Sería necesaria una mayor simplificación normativa en materia de contratos públicos así como una revisión de los criterios de adjudicación.
- (43) La Ley debería favorecer que los pliegos de condiciones ponderasen prioritariamente los valores técnicos de las ofertas y no los económicos, a fin de garantizar de mejor forma el interés general y la buena ejecución de los proyectos y de las obras, e, invertir la tendencia a adjudicar a ofertas anormalmente bajas.
- (44) La Ley de Contratos no debería ser el instrumento que garantice empleo por motivos sociales.
- (45) No existe una planificación real en materia de infraestructuras, y sobre todo en materia de conservación y mantenimiento de infraestructuras existentes, con garantía de consignación presupuestaria a corto y medio plazo lo que daría estabilidad al sector de empresas de obra pública.
- (46) Los planes generales municipales no están cumpliendo real y efectivamente con la obligación de incorporar Planes de atracción y ordenación comercial.
- (47) Navarra no ha modificado su legislación de evaluación ambiental tras la aprobación de la nueva normativa básica estatal, por lo que sería conveniente que se estudiase la revisión de la Ley Foral 4/2005 para hacerla más coherente, y facilitar la aplicación.
- (48) Al contrario que el Estado, que ha promulgado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, Navarra no ha adoptado su normativa de contratación a las Directrices Comunitarias de contratos públicos, principalmente a la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública.

### VIII.2.- Fortalezas.

- (1) Navarra ha adoptado, plenamente desde 2015, su legislación urbanística y de ordenación del territorio, al nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible, nuevo paradigma del sistema urbanístico español.
- (2) Nuestro modelo está plenamente alineado con el *soft law* europeo, y por tanto con la normativa de los distintos países de nuestro entorno económico y cultural.
- (3) España, y Navarra, tienen una cultura de ciudad compacta, y nuestra Comunidad ha preservado su territorio de forma bastante satisfactoria y sin actuaciones irreversibles.
- (4) Navarra ha estado, en muchos momentos, a la cabeza de políticas y actuaciones pioneras en protección ambiental, promoción de vivienda social, reservas de suelo para política pública de viviendas, calidad de la edificación, políticas de vivienda de alquiler e integración social, o urbanismo comercial.
- (5) Navarra tiene una cultura y tradición de rehabilitación urbana y de conservación del patrimonio edificado (ORVEs, PEPRIs, etc) muy consolidada.
- (6) En Navarra ha existido un amplio consenso social y político en las actuaciones estratégicas para el territorio y para el sector, en las distintas legislaciones urbanísticas que han dado estabilidad al sistema.
- (7) La cultura participativa (Regeneración urbana integrada) en la ciudad no es ajena a la práctica urbanística en Navarra, ni al debate social.
- (8) Se están construyendo participativamente Instrucciones para aspectos del planeamiento como la participación ciudadana.
- (9) Navarra tiene suelo suficiente planificado (aprobados su instrumentos de planificación) para la demanda futura, por lo que no deberá hacer nuevos desarrollos expansivos de gran envergadura con nuevos consumos de suelo relevantes.
- (10) Navarra tiene una cultura urbanística muy consolidada en la administración foral y local que debe resultar colaborativa.
- (11) Las nuevas normas pueden lograr que, mediante los procesos participativos, las actuaciones urbanísticas tengan una mayor legitimidad social y mayor transparencia.

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET

- (12) Disponer de mejores herramientas de diseño y modelaje de los edificios, así como de mejor formación y preparación del personal, que van a permitir lograr un sector más profesional, innovador, competitivo y eficiente.
- (13) La normativa, y sobre todo la concienciación social, de mayor exigencia en la calidad y confortabilidad de la edificación, nueva o rehabilitada, sobre todo en lo relativo a eficacia y eficiencia energética y accesibilidad universal.
- (14) Un sector muy profesional en Navarra, con empresas del sector y profesionales, muy punteros e innovadores en nuevas formas de construcción y en los nuevos requisitos de calidad de las edificación, en especial, en eficacia y eficiencia energética de los edificios; y, en la forma de gestión social y colectiva de estas mejoras.
- (15) Una administración, y empresa pública, muy concienciadas en este aspecto siendo la "Edificación y Urbanismo energéticamente eficientes", una línea de actuación de la Prioridad Estratégica S3, "Energías Renovables y Recursos".
- (16) Concienciación del Sector ( FLCN, Colegios Profesionales, organizaciones empresariales y sindicales) , y de la Administración en la importancia del nuevo modelo de edificación y de las necesidades de formación, etc, plasmadas en el Plan Estratégico del Sector.
- (17) Desde la implantación del Código Técnico de la Edificación ( 2006-2010), se cuenta con una herramienta que garantiza los aspectos básicos para la calidad de la edificación, incorporando requisitos básico de accesibilidad y condiciones acústicas, lo que ha supuesto un cambio muy importante que permite un enfoque general hacia sistemas más sostenibles y respetuosos con el medio ambiente.
- (18) La Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, constituye un hito importante en la nueva cultura de la edificación, colocando el ahorro y la eficiencia energética de los edificios como nuevo paradigma de la construcción. Navarra quiere interiorizar en su práctica (Plan de Viviendas 2018-2028) este principio.
- (19) Navarra se dota en la legislación urbanística de instrumentos para favorecer la edificación sostenible, especialmente el art. 102 TRLF-17.
- (20) Navarra cuenta con un compromiso programático del presente Gobierno a la edificación sostenible y fomentar el ahorro energético de los edificios; una empresa

pública, NASUVINSA, muy concienciada e implicada en los proyectos de rehabilitación de edificios y regeneración energética de barrios ; una serie de experiencias exitosas - público/privadas-; un sector profesional muy concienciado y capacitado para este tipo de actuaciones (edificios ECCN, rehabilitación de envolventes térmicas, etc) ; una política de ayudas muy importantes y un asesoramiento en todo el territorio (ORVEs) que facilitan las actuaciones, lo que le hace estar en una posición puntera en estas actuaciones.

- (21) La rehabilitación de edificios en todos los aspectos pero sobre todo en su aspecto de rehabilitación energética es una obligación , y estrategia, a corto y medio plazo que genera un importante sector empresarial y profesional.
- (22) Nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido el Derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, en el sentido del derecho de acceso a una vivienda (además de otros derechos relativos a la calidad de la vivienda, etc) como un derecho a favor de aquellos colectivos y personas con dificultades reales de acceso a la vivienda.
- (23) Navarra está apostando por potenciar la vivienda en alquiler, y especialmente el alquiler social, como forma de garantizar el derecho a la vivienda.
- (24) Navarra cuenta con una cultura consolidada de la vivienda protegida de calidad, y sus ayuntamientos disponen de suelo suficiente (reservas o estándares legales de suelo para vivienda protegida) para hacer política pública de vivienda a lo largo del desarrollo de sus PGM.
- (25) El TRLF-17 introduce como algo esencial la preocupación por la eficacia y eficiencia energética en las nuevas edificaciones y también en las existentes, para lo que establece una serie de determinaciones u obligaciones en distintos artículos del citado TRLF-17.
- (26) Los PEAU de ámbitos de rehabilitación, renovación y regeneración urbana y los Estudios de Detalle, son instrumentos con gran capacidad de incidir en el ahorro energético de las edificaciones.
- (27) El modelo de obra de urbanización se deber adoptar más en la renovación y reforma de la urbanización existente y la regeneración urbana, lo que supone una actividad de menor volumen de obra pública pero más especializada.

- (28) El TRLF-17 posibilita un desarrollo por fases de las urbanizaciones de las grandes áreas de suelo urbanizable que quedan en Navarra, si bien es un sistema complejo, pero que pretende que se pueda ajustar la urbanización a la demanda real.
- (29) El TRLF-17 incorpora plenamente a la legislación Navarra las distintas herramientas de actuación en suelo urbano que había introducido la legislación básica estatal, por lo que no debe haber contradicciones ni dudas en su aplicación.
- (30) Las Actuaciones de Dotación son un instrumento que permiten superar déficit dotacionales de la ciudad construida mediante el incremento de edificabilidad en la misma, lo que permite hacer una ciudad mejor.
- (31) La Instrucción 02/2017 aporta criterios para el cálculo de las cesiones en Actuaciones de Dotación, lo que puede facilitar la aplicación homogénea de la figura en los distintos municipios.
- (32) En Navarra existe una actividad rehabilitadora consolidada y con instrumentos de apoyo en todas las comarcas muy eficaces.
- (33) Navarra está revisando un muy importante número de planes generales municipales que ya se van adaptando a la nueva legislación y por tanto a los nuevos principios de desarrollo urbano sostenible.
- (34) La Instrucción 02/2017 establece un procedimiento sobre las determinaciones de ordenación pormenorizada que el plan puede establecer en los sectores de análisis de suelo urbano consolidado que van a resultar muy útiles para el desarrollo posterior de los planes.
- (35) Los PEAU son un novedoso instrumento de planeamiento de competencia totalmente municipal que posibilitan actuaciones en suelo urbano con agilidad.
- (36) Navarra dispone de competencia para legislar en materia de contratación pública y en este momento se está tramitando un nuevo Proyecto de Ley Foral de Contratos Público que pudiera tener en cuenta la realidad del sector.
- (37) Navarra pudiera elaborar un modelo de Pliegos de Cláusulas Administrativas y Condiciones Técnicas tipo (a modo de buenas prácticas), contando con la

colaboración de los Colegios Profesionales, que pudieran servir de guía a las distintas administraciones públicas.

- (38) Navarra tiene un modelo de urbanismo comercial plenamente coherente con el modelo de desarrollo urbano sostenible, y unas obligaciones al planeamiento local que deben exigirse.
- (39) La legislación comunitaria en contratación pública, garantiza que en todos los Estados miembros la contratación, a partir de determinadas cuantías (a partir de 5.548.000 EUR), en los contratos públicos de obras exista una publicidad adecuada que posibilita la competencia de empresas comunitarias.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Alenza García, J.F. ( 2006) . Comentarios a la Ley Foral de Intervención para la protección ambiental ( Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo ) . Pamplona. Gobierno de Navarra.
- Alli Aranguren, J.C y Alli Turrilas J.C, (2008) . Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Madrid, Edit. Dykinson, S.L.
- Amezcua Ormeño, E.G. (2013). La Renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (285), 89-123.
- Ayllón Campillo, M. (1995). *La dictadura de los urbanistas*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Baño León, J.M ( 2009) . Derecho Urbanístico Común. Madrid. Iustel.
- De Guerrero Manso. (2011). *La ciudad existente: Delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*. Madrid: Editorial Iustel.
- Eneriz Olaechea, F.J. (2010). Por un urbanismo más simplificado y de calidad. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (259), 13-15.
- Eneriz Olaechea, F. J. (2014). El nuevo suelo urbanizado tras la reforma de junio de 2013: el péndulo urbanístico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (293), 13-21.
- García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L. (1979). *Lecciones de Derecho Urbanístico I*. Madrid: Editorial Cívitas.
- Hervás Mas, J. (2017) Nuevo régimen jurídico de la Regeneración urbana. Cizur Menor ( Navarra) , Thomson Reuters.
- Jiménez de Cisneros, F.J. (2016). Las consecuencias de la crisis en el urbanismo español: la necesidad de reconfigurar sus bases. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (310), 17-33.
- López Ramón, F. (2013). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Madrid. Marcial Pons.
- López Pérez, F.( 2009) . El impacto de la directiva de servicios en el urbanismo comercial. Barcelona, Edit. Atelier.
- Menéndez Rexach, A. (2011). Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (270), 13-49.
- Parejo Alfonso y Roger Fernández, G. (2009). *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo*. Madrid: Edit. Iustel.
- Ramírez Sánchez, J,M ( 2008) , “ Capítulo IV, Bases del Régimen del suelo”, en Comentarios a la Ley del Suelo , Ley 8/2007, de 28 de mayo, dirigida por Eneriz Olaechea, F.J y Beltrán Aguirre, J,L. Cizur Menor ( Navarra) ,Thomson Aranzadi. 225-304.

- Ramírez Sánchez, J.M. (2016). Objetivos y novedades introducidas en el suelo urbano por la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (304), 59-85.
- Ramírez Sánchez, J.M. (2010). Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (256), 11-37.
- Ramírez Sánchez, J.M, ( coordinador) , Inmaculada Aragón y Laura Lamana ( 2017) . Un nuevo modelo de planeamiento urbanístico y gestión del suelo en Navarra. Tudela. Editado por Deurban Abogados.
- Ramos Medrano, J.A. (2015). El concepto de Urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (297), 105-124.
- Razquin Lizarraga, M. (2015). La reforma de la normativa urbanística de Navarra de 2015. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, (34), 23-48.
- Roger Fernández, G. (2014). *Gestionar la ciudad consolidada*. Valencia: Edit. Tirant lo Blanch
- Roger Fernández, G. ( 2017) . Para comprender el urbanismo español ( de una vez por todas ) . Madrid: lustel.
- Roger Fernández, G. (2013). Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (285), 37-66.
- Zamorano Wisnes, J. (2015). Suelo urbanizado y las operaciones de transformación urbanística en la legislación del suelo: evolución y régimen jurídico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, (298), 47-86.

## ANEXO. IDENTIFICACION DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

(27 de diciembre de 2017)



D. Juan Las Navas,  
Presidente ACP de Navarra y FLCN.

(15 de enero de 2018)



D. Joaquín Salanueva,  
Decano Colegio de Ingenieros de Caminos,  
Canales y Puertos de Navarra.

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET



José María Ayerdi,  
Director Gerente Nasuvinsa.

(23 de enero de 2018)

(5 de diciembre de 2017)



D. Vicente Taberna,  
Director Gerencia de Urbanismo del  
Ayuntamiento de Pamplona

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET



(29 de enero de 2018)

D<sup>a</sup>. Eva García Balaguer,  
Directora General de Territorio  
y Paisaje del Gobierno de Navarra.

(18 de enero de 2018)



D. Miguel Carasusan.  
Director ORVE Ribera.

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET

22 de noviembre de 2017



D. José María Zuazu,  
Tesorero Colegio de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de  
Navarra.)

(15 de enero de 2018)



D. Patxi Sagardoy,  
Presidente ANECOP.

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET



(23 de enero de 2018)

D. Vicente Garrido,  
arquitecto municipal del Valle de Aranguren.

(16 de enero de 2018)



D. Jesús María Ramírez,  
Abogado urbanista.

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET



D. Aladino Colín

Abogado

(22 de noviembre de 2017)



D. Patxi Chocarro.  
Presidente Delegación Navarra COAVN.

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET



(8 de febrero de 2018)

D. Javier Etayo,  
Director del Servicio de Vivienda Gobierno de Navarra

30 de noviembre de 2017



D. Manuel Enriquez  
(Arquitectos), especialistas en edificación Passivhaus

SOCIOS Y COLABORADORES EN EL PROYECTO / PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU PROJET

