

Objetivos e instrumentos de Política Territorial y Urbanística en la Comunidad Foral de Navarra

Luis ZARRALUQUI ORTIGOSA

RESUMEN: Dentro del ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, en materia de Ordenación Territorial, se encuentra en fase de redacción las Directrices de Ordenación Territorial y en fase de tramitación las Normas Urbanísticas Comarcales (4 de las 9 Comarcas) así como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (los Pirineos, Bardenas-Reales y Sierras de Urbasa-Andía). Completando los instrumentos de ordenación territorial se han desarrollado los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal que tienen una gran aplicación en la implantación de grandes infraestructuras, instalaciones o dotaciones. También se ha realizado, sobre base digitalizada, la categorización del Suelo no urbanizable, a escala 1:10.000, completándose con la cartografía altimétrica.

En materia de Urbanismo se dispone de un Proyecto de Ley de Urbanismo, que desarrolla el marco legal estatal y refunde la legislación foral en vigor en esta materia y que potencia la autonomía municipal con medidas de atribución de nuevas competencias de planeamiento, supresión de controles, creación de oficinas comarcales de asesoramiento urbanístico, etc. Simplificando, en su tramitación y contenido, los instrumentos de planeamiento local.

Se han realizado nuevas fórmulas para una más fácil gestión del planeamiento local en pequeños municipios, potenciándose la protección del medio natural mediante la incorporación progresiva a los planeamientos locales de la categorización del suelo no urbanizable realizada.

Se completan las actuaciones con la consecución de reservas de Suelo para diversos usos, con especial énfasis en materia de suelo industrial y con el impulso a la protección de la legalidad urbanística a todos los niveles: particulares, entre locales y Administración Foral.

Navarra asumió en 1982 la competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio y urbanismo, si bien ha sido en 1985, a partir del traspaso de servicios y funciones del Estado a la Comunidad Foral, cuando ha impulsado y desarrollado una política territorial y urbanística propia.

Esta política propia ha estado condicionada por la existencia de una REALIDAD aglutinada alrededor de tres notas básicas:

a) Navarra es una Comunidad uniprovincial con un territorio de poco más de 10.000 km² y una población de algo más de medio millón de habitantes, de la que la mitad se asienta en la denominada "Comarca de Pamplona", cuya extensión es sólo el 4% de todo el

territorio navarro, lo que ha provocado, por un lado, un fenómeno de concentración poblacional y urbana en la capital; y, por otro, un despoblamiento notable de amplias zonas de Navarra.

b) Un elevado número de entidades locales con competencias urbanísticas para tan reducida población, casi 300 entidades locales con facultades de planificación urbanística, de población muy reducida (tan sólo 75 tienen más de 1.000 habitantes) y con escasa o nula capacidad económica y técnica.

Las repercusiones negativas de esta atomizada estructura local son fácilmente deducibles: de un lado, una evidente descoordinación territorial (cada entidad local, en la defensa de sus intereses, "barre

para casa", con independencia de la unidad geográfica territorial a la que pertenezcan; y, de otro lado, se verifica en ocasiones una notoria identificación entre los intereses particulares o vecinales y los públicos.

c) De esta **descompensada** distribución poblacional sobre el territorio, del peso que el "modus vivendi" agrícola y forestal tiene en la economía, así como de los recursos naturales con que cuenta Navarra, (entre ellos el agua), se desprende la existencia de un **suelo no urbanizable de considerable valor**, merecedor de la máxima protección jurídica, en particular ante las presiones urbanizadoras, tanto industriales como residenciales (las más de las veces al margen de la ley), que padece dicho suelo.

Es en este marco de la realidad de Navarra donde las instituciones forales han de desarrollar su POLÍTICA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA, política que responde a los siguientes **objetivos** y, en razón de ellos, a ejercitar conforme a los siguientes **instrumentos** mediales.

En materia de **ORDENACION DEL TERRITORIO** los **objetivos** son reconducibles a estos dos:

- El desarrollo concreto y material de la Ley Foral de Ordenación del Territorio de 1986, y
- La regulación y protección del suelo no urbanizable de Navarra. Este último objetivo se inició en 1987 con la aprobación de la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para protección y uso del territorio, Ley que instauró las bases para una adecuada técnica de gestión del suelo no urbanizable. Esta gestión comprende la delimitación de usos y actividades permitidas, autorizables o prohibidas en dicho suelo; la diferenciación de distintas categorías de suelo, según se ha entendido que unos u otros terrenos debían ser objeto de mayor o menor protección; la sujeción de determinados usos y actividades (los autorizables) a autorización administrativa del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, previa y vinculante a la licencia municipal; el desarrollo reglamentario de específicas actividades, tales como campos de golf, campings, el Camino de Santiago; y, como último paso, la informatización de las

distintas categorías de suelo no urbanizable a partir de las cédulas catastrales de cada parcela de este suelo, de modo que la información obtenida sirve tanto para la planificación territorial como para el planeamiento urbanístico, así como para el otorgamiento de autorizaciones y licencias de actividades en el suelo no urbanizable.

En cuanto a la aplicación de la Ley Foral de Ordenación del Territorio, esta Ley se aprobó a finales de 1986, y creó cuatro instrumentos de ordenación territorial:

a) **Las Directrices de Ordenación Territorial**, de ámbito regional y subregional, si bien luego se ha limitado su ámbito, por convencimiento práctico, al ámbito de la Comunidad Foral, descartándose inicialmente directrices de ámbito territorial menor.

En este sentido, ya el anterior Gobierno de Navarra inició la elaboración de unas Directrices de ámbito territorial en Navarra, que no llegaron al Parlamento de Navarra para su aprobación mediante Ley.

En estos momentos se trabaja, sobre la base del documento anterior, en un nuevo anteproyecto de Directrices de Ordenación Territorial, cuya tramitación se iniciará en la primera mitad de este año.

b) **Las Normas Urbanísticas Comarcales**, a modo de Planes Parciales territoriales.

De las nueve comarcas en que se estructura Navarra, se dispone ya de documentos comarcales de cuatro de ellas, tres las más activas socioeconómicamente (Pamplona y las dos Comarcas del Corredor del Ebro), y la cuarta de la zona pirenaica.

La experiencia hasta ahora desarrollada ha permitido constatar los siguientes problemas en la elaboración y desarrollo de esta figura:

- La complejidad de su procedimiento administrativo, muy largo y complicado, con excesiva participación de órganos colegiados.
- La dificultad en la negociación entre las entidades locales y el Gobierno de Navarra, que pone de manifiesto el localismo de las decisiones municipales y la falta de una visión comarcal en las entidades locales; y
- La necesidad de variar su contenido, buscando una figura versátil, que pueda adaptarse fácilmente a las necesidades que demanda la realidad física y social de cada comarca de Navarra.



Directrices de Ordenación del Territorio
Áreas de Especial Protección
 1990

- Parques naturales
- R.I. - Reserva integral
- R.N. - Reserva natural
- E.N. - Enclave natural
- A.N.R. - Área natural recreativa
- Camino de Santiago
- Cañadas

Gobierno de Navarra
 Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente



Directrices de Ordenación del Territorio
Áreas Naturales de Interés
 1990

1. GORRAMEÑO ITXUSI	20. URRIALA ALTO	45. ANTICLINAL DE YESOS AZAGRAI
2. ZUGARRAMURDO ECHANAR	21. MARZO DE ARCE	46. PERALÉN EL MONTECILLO
3. VITA DE BENDONA	22. SIERRA DE JARRA	47. CORTIÇOS DE ANAZÓN (CAVARRIOS)
4. CUANTO REAL	23. LEYRE ALCON	48. BARRIÑO PISO PASTOR
5. VILATE HUICI	24. SIERRA DE HARBI	49. MONTE VIDAS SUAR
6. ASINZ	25. PÉRA DE IGUA	50. BARRIAS DE S. PEDRO Y PÉRA
7. TRÉS MUSAS	26. SIERRA DE SONOGUAZ	51. LOS BACONES
8. ATZBERG BASCODER	27. SIERRAS DE TAJONIA IRANGURUR	52. SELVA DE CRUZ
9. ANIARAI	28. SIERRAS DE ALAIZ ODO LERGA	53. BARRERAS REALES
10. ALDASU LECAMBERRI	29. SIERRA DE ARRIAGA	54. MONTE DE ORTIZO
11. COU HERBAINES	30. URRAGA-INDIA LOQUIZ	55. JUNICAL FUENTE EL NUSO
12. MIA TRINIDAD DE BRUZUN	31. SIERRA DE CODES-LAPORCLACION	56. POZO AMARRO
13. MESTIA DEL BILZUA	32. MONTE JARRA	57. ANULAS
14. SAN BAYTOLOME-RECHIBURU	33. MONTE ESQUINZA	58. ROSCAS
15. ANCHONZ	34. MONTE BACUSTA BARBARA	59. COLBERRES
16. LARROIN	35. SIERRA DE ALBAZ	60. YESOS DE ALUTAS
17. AN-SOROGAN-MILCARLOS	36. SIERRA DE CAINGORDO	61. SIERRA DE JARRA
18. FRINCO DE INARRARA	37. VALDEJURDIA	62. GURDULAN 1ª BARRIA
19. SIERRA DE SAN MIGUEL BURDOLA	38. SALADAR DE LAZADURRIA	63. VALDORBA
20. COPONAS TORRES	39. SALDRE DE SESMA	64. VALLE DE VICIARA
21. VIDAZOZ JARRIOS	40. ALCOZ DE PEÑATA	65. MONTE-ALTO
		66. BARCELONA
		67. SAN CRESTOBAL

Gobierno de Navarra
 Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente

c) Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

En estos momentos el Gobierno ha elaborado ya tres anteproyectos de estos Planes: de las Bardenas Reales, de Urbasa-Andía y del Pirineo, si bien ha de reconocerse que la tramitación de estos Planes va a ser, por la burocracia que instauró la Ley Foral de Ordenación del Territorio, tan luenga en el tiempo como el período que ha sido necesario para redactar los primeros documentos.

d) Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

Es, sin duda, la figura de planeamiento más empleada por la Administración Foral hasta el momento, la "vedette" de la Ley Foral de Ordenación del Territorio.

Su misión es la de regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social que se asientan sobre más de un término municipal o las que asentadas en un término municipal, su incidencia trasciende al mismo por su magnitud, importancia o especiales características.

De este modo se ha empleado para aprobar las Autovías con Guipúzcoa y Alava, el Vertedero de la Comarca de Pamplona, las tres variantes de Pamplona, la instalación de Polígonos Comarcales, la ubicación de hipermercados, la creación de embalses, la ordenación de las dos Universidades (Pública y Privada), etcétera.

Estos planes y proyectos sectoriales pueden ser promovidos y desarrollados por la iniciativa, tanto pública como privada, y su calificación como tales planes o proyectos, así como su aprobación, corresponde al Gobierno de Navarra.

Se ha mostrado como un instrumento tremendamente efectivo para la implantación de infraestructuras que son recibidas con un rechazo inicial en la zona por donde transcurren o se ubican, debido a la organización de campañas contaminadoras de la opinión pública, la mayoría de las veces sin un fundamento real o con escasa visión territorial del conjunto.

Dicha efectividad proviene de ser un instrumento que mezcla en su esencia las peculiaridades del antiguo artículo 180.2 de la Ley del Suelo, al que deja sin vigencia en Navarra, y de los Planes Especiales de

ejecución de infraestructuras, libres ya de toda polémica de si han de supeditarse a planes globales de ordenación del territorio o no. Los Proyectos y Planes Sectoriales se han configurado por la Ley Foral de Ordenación del Territorio como un instrumento independiente que no necesita de cobertura a través de otro instrumento general superior. En este sentido, y como ventaja notable digna de mención puede decirse que su eficacia ha llevado a que los demás Departamentos del Gobierno, los inversores, lo hayan visto como un modo útil lográndose incorporar criterios territoriales y medios ambientales a las políticas sectoriales, siempre reacios a esos criterios.

Como inconvenientes de la aplicación de este instrumento caben citar los dos siguientes:

a) Su excesiva utilización puede llevar a negar la principal nota básica de toda ordenación del territorio, que es su globalidad, impulsando planteamientos sectoriales faltos de la necesaria coordinación.

b) En ocasiones son fuente de tensiones entre los Ayuntamientos afectados y el Gobierno de Navarra, ya que los primeros pierden protagonismo en la zona de las decisiones referentes a instalaciones o infraestructuras de carácter supramunicipal.

La aprobación de los Proyectos Sectoriales de iniciativa pública implica que las obras y su puesta en funcionamiento no requiere de licencia municipal, por ser, de conformidad con la doctrina del Tribunal Supremo, obras incardinadas a un interés superior al municipal, por tanto, exentos de control local.

Como hemos señalado, el objetivo es continuar con la aplicación y estas figuras, por entenderlas necesarias para el desarrollo de Navarra.

No obstante, la Ley Foral de Ordenación del Territorio está necesitada de una reforma, fundamentalmente dirigida a simplificar la tramitación de las Normas Urbanísticas Comarcales y de los Planes de Ordenación del Medio Físico, asumiendo estos criterios las determinaciones y efectos imperativos que la legislación estatal básica establece para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

En materia de URBANISMO, las líneas básicas de la política urbanística a seguir se



Directrices de Ordenación del Territorio Infraestructuras 1990

- Canal de Navarra
- Embalses previstos
- Embalses posibles
- Polígonos industriales previstos
- Carreteras con actuaciones prioritarias
- Autovía en proyecto

Gobierno de Navarra
Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente

Directrices de Ordenación del Territorio Jerarquía Urbana 1990

- Capital regional
- Centros de comarca
- Centros de subcomarca
- Nucleos urbanos
- Comarca
- Subcomarca



Gobierno de Navarra
Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente

Es particularmente destacable, en este sentido, la política llevada a cabo en relación al suelo industrial. En Navarra se ha optado por un modelo de concentrar actividades industriales en grandes polígonos promovidos por la iniciativa de la Administración Foral, que cuenten con las mejores condiciones en cuanto a emplazamiento, accesos, topografía, infraestructuras, diseño, precio, etc., limitando a la vez las posibilidades de desarrollo de iniciativas municipales o privadas, en este sentido, a un limitado número de emplazamientos estratégicos.

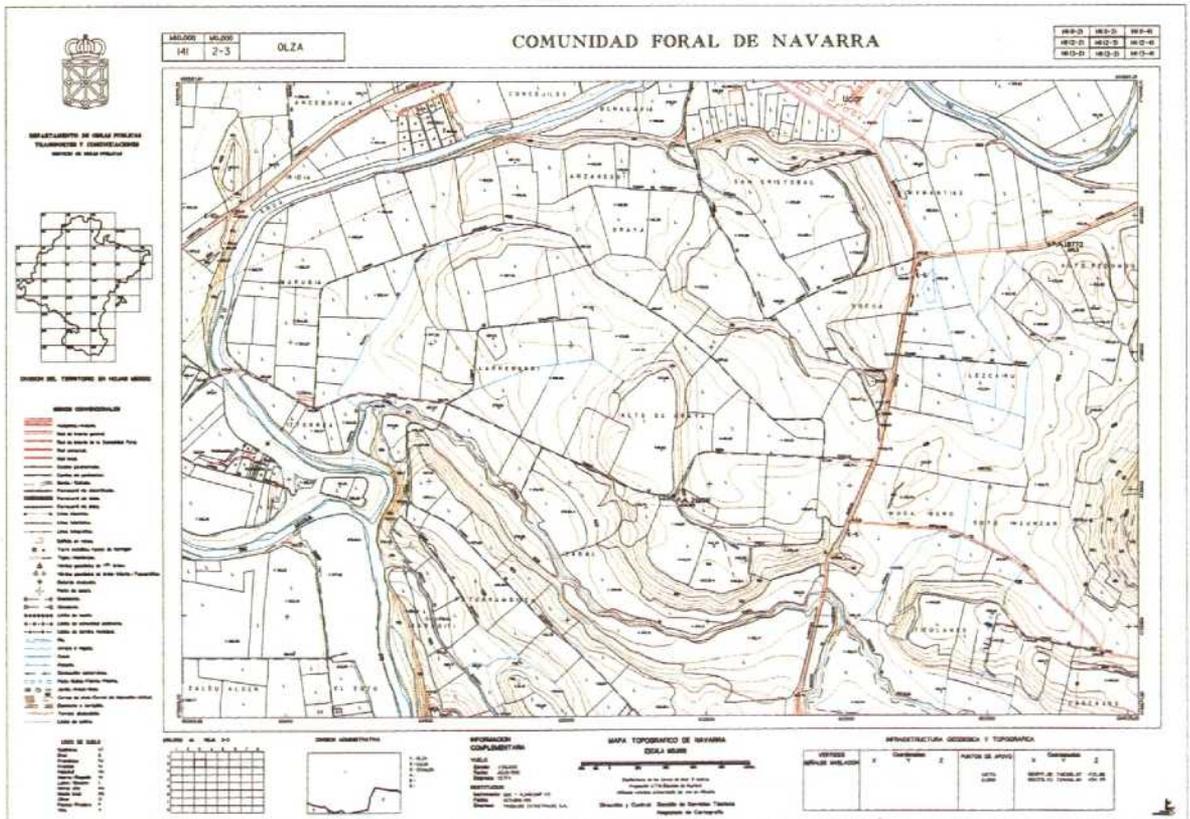
Asimismo, se ha regulado mediante Decreto Foral la implantación de industrias en suelo no urbanizable, limitando esta posibilidad a los casos más justificados por su tipología. De este modo, se permiten únicamente las actividades vinculadas al lugar de producción o almacenaje de materias primas y su primera transformación (actividades extractivas, serrerías, piscifactorías, etc.); actividades peligrosas

(almacenamiento o producción de sustancias explosivas, almacenamiento de combustible, etc.) y actividades industriales que exijan grandes superficies de depósito de materiales al aire libre (desgüaces, plantas de hormigón o asfalto, etc.) o la gran industria. A estas últimas se les exige la utilización de una parcela de 60.000 a 100.000 m² según las zonas, y una superficie a construir, en una primera implantación, que oscila entre 12.000 y 20.000 m².

Con ello se quiere evitar la dispersión y favorecer la rentabilidad de las infraestructuras ambientales y el control de la actividades que se localizan en dichos polígonos.

Existen en la actualidad polígonos industriales promovidos en todo o en parte por la Administración Foral en Pamplona (2), Tudela (2), Tafalla, Sangüesa, Estella y Buñuel, estando previsto construir otros en Castejón, la comarca de Aoiz, Espinal-Burguete, Lecumberri y Vera de Bidasoa.

g) Por último, uno de los objetivos de esta política urbanística, tal vez uno de los



mayores retos que nos quede de cara al futuro, sea el de impulsar **la protección de la legalidad urbanística**. De poco sirve todo lo anterior si llegados a un punto la legalidad urbanística se vulnera de tal modo que la administración y, en definitiva, los poderes públicos, se muestran incapaces de hacer respetar la legalidad urbanística.

A nuestro juicio, el incumplimiento de la legalidad urbanística proviene de tres grandes sujetos:

- Por un lado, el promotor o propietario que actúa al margen de la ley. Este proceder debe encontrar una respuesta eficaz y dura de la Administración que le reconduzca al ordenamiento jurídico. Para ello deben potenciarse las medidas legislativas que faculten a la administración de potestades disciplinarias contra el infractor.

- Un segundo agente es la propia administración local quien, bien por negligencia, por incapacidad o por concomitancias con los particulares, facilita activamente o permite pasivamente una vulneración de la legalidad urbanística. Debemos ser conscientes de que hay que potenciar la responsabilidad municipal. Y esta responsabilidad municipal se potencia no pescando por la administración autonómica todos los días un pez para los ayuntamientos, sino enseñando a pescar a éstos. En este sentido, debemos concienciar a las Entidades Locales de que ellos son quienes tienen que tener la voluntad política de desarrollar la materia urbanística y de que ellos deben contar con los medios

económicos suficientes y necesarios que se lo permitan. El fomento económico de la actividad municipal debe ser por tanto uno de los instrumentos imprescindibles en una política urbanística que se quiera desarrollar. Junto a este fomento no puede olvidarse el asesoramiento técnico a las Entidades Locales, bien sea este asesoramiento por parte de los órganos de la Administración Foral o bien sea a través de terceros subvencionados en sus honorarios por la Administración de la Comunidad Foral.

- El tercer agente contrario a la protección de la legalidad urbanística, y debemos reconocerlo en un ejercicio de debida y sincera humildad, somos las propias Comunidades Autónomas, quien muchas veces cedemos a la ilegalidad o a lo cómodo ante la presión del problema urgente. Como también causamos distorsiones aplicando con rigidez leyes obstaculizadoras, siendo incapaces de promover, por dejación o ignorancia, su reforma. Las Comunidades Autónomas debemos asumir un papel crítico con nuestros propios instrumentos legislativos que, muchas veces, más que ayudar ponen más trabas, tal vez con la buena fe de establecer una mejor ordenación urbana. Para abordar una revisión de la normativa con un ánimo de eliminación burocrática, debemos empezar a confiar más en las Entidades Locales y en los propios administrados como criterios que deben presidir una nueva forma de ver la política urbanística en los próximos años.