

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

*Entregable Segundo.*



Versión 1

15.09.2018



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 trasfronterizo a la actividad, enmarcado en el Proyecto "NOVACONS", durante los meses de mayo a julio 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.

Agradecer especialmente a D. Ignacio Pérez Ramos por habernos facilitado el conocimiento, y la utilización, de su TFG sobre el Área Ferroviaria de Tudela, para sobre el mismo desarrollar un experiencia piloto de gran interés para la ciudad de Tudela en particular, y para este trabajo en general; y a Javier Espinosa, sociólogo, director de la Consultara HUMARO, consultoría social y cultural, autor de diversas metodologías sobre procesos de participación en planeamiento urbanístico.

La experiencia piloto desarrollada sobre el EMOT y PEAU en el área ferroviaria de Tudela fue expuesta y comentada el 11 de septiembre de 2018 con D. Sigfredo Martín, Director del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Tudela, considerado de interés para la ciudad el ejercicio teórico, así como la propuesta de actuación que se analiza.



## INDICE

<b>CAPITULO VIII. DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA PILOTO SOBRE TRAMITACION DE EXPEDIENTE URBANISTICO.</b> .....	<b>1</b>
<b>VIII.1. Antecedentes, problemática urbana y encuadre de la experiencia.</b> .....	<b>2</b>
<b>VIII.2. Propuesta de nuevo trazado ferroviario y EMOT.</b> .....	<b>8</b>
<b>VIII.3. Propuesta de PEAU del área ferroviaria.</b> .....	<b>11</b>
<b>VIII. 4.- Propuesta de contenidos y tramitación. Criterios de innovación.</b> .....	<b>12</b>
VIII.4.1.- ESTRATEGIA Y MODELO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO/OCUPACION TERRITORIAL. (EMOT) .....	12
VIII.4.2.- PEAU 1 del AREA FERROVIARIA de Tudela del PGM. ....	31
VIII.4.2.1.- Proceso de elaboración participativa del PEAU 1 Área Ferroviaria	
VIII.4.2.2.- Elaboración y Documentación PEAU 1 Área Ferroviaria	
VIII.4.2.3- Tramitación PEAU 1 Área Ferroviaria.	
<b>VIII.5.- CONCLUSIONES.</b> .....	<b>40</b>
 <b>CAPITULO IX. ANALISIS DE LA NORMATIVA EUROPEA. IDENTIFICACION DE MECANISMOS DE MEJORA Y ANALISIS DE LAS ESTRATEGIAS EUROPEAS Y REGIONALES.</b> .....	 <b>42</b>
 <b>CAPITULO X. CONCLUSIONES Y LINEAS-PROPUESTAS DE MEJORA EN LOS DISTINTOS ASPECTOS LEGALES CONSIDERADOS COMO LIMITANTES A LA NUEVA ACTIVIDAD DEL SECTOR.</b> .....	 <b>58</b>
<b>X.1. Compatibilidad de los Nuevos Planeamientos en suelo urbanizable aprobados y no urbanizados (Cordovilla, PSIS del AVE en Pamplona, Guendulain, Gardachales, etc.) vs Modelo de ciudad compacta y actuaciones de Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbana (Actuaciones sobre medio urbano, 3Rs). Criterios de compatibilidad.</b> .....	<b>59</b>
<b>X.2. Dinamización de la Obra Pública en Navarra a la vista de la nueva Ley Foral de Contratos de Navarra.</b> .....	<b>69</b>

**X.3 Nuevas forma de edificación.- Exigencia de cumplimiento y seguimiento de Eficacia y Eficiencia Energética en los Edificios (EECCN, Passiv, IEE, ...)**.....73

**X.4. Procesos de Participación Ciudadana en el Planeamiento urbanístico, desarrollo de un modelo óptimo (Instrucciones Técnicas de Planeamiento)**.....77

## CAPITULO VIII. DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA PILOTO SOBRE TRAMITACION DE EXPEDIENTE URBANISTICO.

*“En cuanto al desarrollo de una experiencia Piloto (Capítulo VIII), de las alternativas debatidas, se acepta la propuesta de desarrollo la simulación de un PEAU en el ámbito del Área Ferroviaria de Tudela (actual espacio ocupada por las vías del tren a su paso por Tudela, en caso de desaparición de estas y transformación en suelo urbano no consolidado, ámbito de renovación urbana), por el interés que para la ciudad puede tener en un futuro, por ser un ejemplo completo de desarrollo de planeamiento y gestión ; y, no ser un ámbito ya trabajado. Igualmente se analizara en el Capítulo X, la situación actual del PSIS del AVE en Pamplona. “*

La experiencia piloto que vamos a desarrollar va a tomar como punto de partida el Trabajo Fin de Grado (TFG) del estudiante de arquitectura de la ETSA de San Sebastián, **D. Ignacio Pérez Ramos**, siendo su tutor el profesor D. Fernando Bajo Martínez de Murguía (que ha sido defendido en junio de 2018), y que amablemente ha accedido a que podamos utilizar su trabajo como base para esta experiencia piloto. Su TFG, en lo que a este trabajo interesa, tiene dos partes de contenido urbanístico: **EMOT de Tudela Navarra y PEAU del Área ferroviaria de Tudela (Navarra)** – también incluye un proyecto de edificación de instalaciones deportivas, Escuela de Deporte Fluvial, en un espacio del Área Ferroviaria.-

Por el contenido académico del trabajo, lo presentado como TFG no son documentos completos, conforme al contenido normativo que tendrían una EMOT o un PEAU definitivos para su tramitación, pero si que nos sirven perfectamente para poder simular/reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

- 1.- Contenido estratégico de la EMOT frente al contenido muchas veces “proyectual” del PUM.
- 2.- Documentación y tramitación deseable para la EMOT y PUM. ( Ejemplo Practico)
- 3.- Instrumento de planeamiento para una importante actuación de Renovación Urbana Integral.
- 4.- Documentación y Tramitación deseable de un PEAU en un área compleja de Renovación Urbana (Ejemplo práctico)

### VIII.1. ANTECEDENTES, PROBLEMÁTICA URBANA y ENCUADRE de la EXPERIENCIA.

Tudela quedó atravesada por la vía férrea desde la segunda mitad del siglo XIX, suponiendo ello un condicionamiento determinante a su configuración como ciudad, principalmente en lo que en su relación con el río Ebro tiene desde entonces y hasta nuestros días.

Entre los años 1856 y 1861 en Tudela se produjo la construcción de la vía férrea Tudela a Bilbao y Zaragoza-Alsasua. La historia de esta nueva frustración u oportunidad para la ciudad la describe Mariano Sainz en sus "Apuntes Tudelanos"<sup>1</sup>, pues Tudela pasó de poder convertirse en un núcleo ferroviario de primer orden donde confluían, atravesando las huertas del ex convento Capuchinos (actual parte intermedia de la Avenida de Zaragoza), las dos citadas líneas, situando la estación en la parte oeste del monte de las Peñuelas, a ser una estación de segundo orden, llevándose la estación principal y punto de encuentro de ambas líneas al yermo y despoblado lugar de Castejón, todo ello por cuestiones económicas en beneficio del concesionario de la línea Zaragoza-Alsasua, Señor Salamanca, que lograba ahorrar importantes costes y aumentaba claramente sus beneficios con el cambio de trazado y con un coste para la ciudad muy alto, coste que todavía hoy pagamos, pues la vía férrea se levanta sobre un terraplén entre el río Ebro y el Queiles que provoca una auténtica muralla entre el casco antiguo de la ciudad y el río Ebro, limita la posibilidad de accesos desde el puente y camino Real de Pamplona, condena a la degradación de la zona colindante al Terraplén, y supone que *"si tenemos en cuenta la consolidación por el oeste del Cinturón Conventual, la barrera física de los montes al Norte, va a quedar como única posibilidad real de expansión de la Ciudad la ampliación hacia el sur, en dirección de la carretera de Zaragoza."*<sup>2</sup>, a lo que debemos añadir, la tensión que para el futuro crecimiento, originó la ubicación de la Estación en terrenos del antiguo Convento de Capuchinos, al sur de la ciudad. Una decisión de tanta envergadura, como el trazado ferroviario, si es equivocada puede acarrear, como vemos, consecuencias durante más de un siglo y medio para el desarrollo urbano, y supone, como así fue, un factor decisivo para la expansión de la ciudad hacia una parte u otra pues con la construcción del ferrocarril se inicia una

---

<sup>1</sup> Mariano Sainz Pérez de Laborda. Cit, pag 429 y ss.

<sup>2</sup> Mariano Sainz Pérez de Laborda. Cit, pag 433.

crecimiento hacia el sur del que hoy somos herederos y ahora lo estamos concluyendo, como límite, en lo que fue otra vía férrea, la del antiguo Tarazonica.

Esta barrera atraviesa la ciudad de noreste a noroeste, en su frente con la antigua fábrica Azucarera, hoy Barrio de la Azucarera, para continuar desde la actual Estación en el Ensanche de la ciudad paralelo a la carretera de Pamplona a lo largo de todo el frente del Casco Antiguo de la ciudad, continuando a partir del puente del Ebro, a los pies del Cerro de Santa Bárbara, antiguo Castillo, camino de Castejón ya por suelo no urbanizable.

El tramo urbano es aquel que entra en la ciudad por el Barrio de Griseras, pues al ir a menor cota el trazado ferroviario no afecta al futuro Barrio de "Gardachales" y discurre paralelo al Barrio de la Azucarera, al cual separa de la ciudad en toda su fachada sur con un terraplén y cierre de malla y vegetal, existiendo sólo tres puntos de conexión del mismo con el resto de la ciudad: un paso elevado sobre el ferrocarril en el este; una pasarela peatonal en el centro que conecta con el Barrio de Griseras; y un paso inferior en el oeste junto al Paseo de Invierno. En este tramo se sitúa la estación de ferrocarril (Estación intermodal por estar junto a la de autobuses) de indudable centralidad urbana pero también de no fácil accesibilidad mediante vehículo para los usuarios de media y larga distancia de la Comarca, que deben atravesar todo Tudela para acceder a la Estación, y que además no cuenta con aparcamientos suficientes ni adecuados para estancias que no vayan más allá de una parada para dejar o recoger viajeros.

Desde la Estación la vía continua por un terraplén elevado que resbala por las traseras del centro de la ciudad (Arenas, Paseo de Invierno, San Marcial) hasta el inicio del Paseo del Prado donde lo atraviesa mediante un puente elevado, para continuar mediante un terraplén entre el límite del Casco Antiguo y las instalaciones deportivas municipales que se sitúan en la orilla del río Ebro y sotos junto al Puente, haciendo de barrera o muralla entre la ciudad y el río.

Estos 1.524 m<sup>2</sup>, algo más de kilómetro y medio, de vía férrea suponen:

- a) La falta de conexión e integración entre los Barrios de Griseras y la Azucarera.
- b) La "insularidad" del Barrio de la Azucarera.

- c) La centralidad, pero también la incomodidad para los usuario que no viven en Tudela y no acceden a pie o son vecinos de las localidades más cercanas que utilizan el tren de cercanías como modo de transporte, de la estación.
- d) La ocupación por suelo ferroviario no utilizado de terreno en el centro de la ciudad (Calle Frauca)
- e) La indefinición urbana de todo el tramo situado entre el paso inferior de Azucarera (conexión con el Paseo de Invierno) y Paseo del Pardo.
- f) Muralla o barrera entre el norte del Casco Antiguo, en su parte más degradada e insalubre – Terraplén- y el río Ebro.
- g) Aislamiento de la ciudad del río Ebro y de las instalaciones deportivas municipales.

Pero esta situación conlleva problemas todavía más graves para el centro de la ciudad, relacionados con una estrategia de movilidad general, pues la configuración de la ciudad y su actual funcionamiento hacen que todo el tráfico que entra por el Puente del Ebro de los municipios riberos situados hacia al norte, deba atravesar la ciudad por la Avenida de Zaragoza, así como el tráfico que viene de los localidades del este ( desde Zaragoza) y que quiere atravesar la ciudad hacia otras direcciones. Al no existir en muchos casos alternativas sencillas, la Avenida de Zaragoza se ve cargada de trafico de forma permanente.

Para dar respuesta a esta situación, a nuestro juicio el reto más trascendente que Tudela se puede plantear en su futuro en cuanto a su diseño y calidad como ciudad, y con cinco objetivos claros y evidentes, como son:

1. Integrar todas las partes de la ciudad y superar su modelo segregado.
2. Incorporar el río Ebro a la ciudad de forma real.
3. Renovar la parte norte del Casco Antiguo en su fachada al Ebro.
4. Modificar el sistema de movilidad del centro de la ciudad y transformarlo a un modelo sostenible.

Generar suelo edificable en el centro de la ciudad en una apuesta clara por el modelo de ciudad compacta.

¿Por qué se puede hacer este ejercicio?, ¿tiene algún posibilidad real o es un simple ejercicio académico, más cuando Tudela está redactando su PGM, en fase de EMOT?. Debemos hacernos esta pregunta, pues si bien en nada cambiaría el objeto de este trabajo, como experiencia piloto, es verdad que el ejercicio hoy académico puede ser una realidad si finalmente llega a la ciudad el TAP, y en ese caso, se cuestiona el actual trazado ferroviario y la ubicación de la Estación.

Este asunto, que no es nuevo, y que no ha generada todo el debate que una cuestión tan trascendente para el futuro de la ciudad tiene, se ha enfocado siempre desde la óptica del ferrocarril, si es más o menos conveniente que la Estación se mantenga en el centro de la ciudad o sea construida una nueva estación en su entorno inmediato. Esta polémica supuso la paralización durante años de la revisión del PGM, pues la opción, evidentemente más atractiva -el soterramiento de la vía en su actual trazado, el mantenimiento de la Estación en su ubicación actual y la liberación en superficie del suelo ahora ocupado por las vías- era, y es, una opción muy atractiva a priori, pero desconocemos si sustentada en algún tipo de estudio económico serio que la justificaran como viable.

Esa opción, que vista la evolución de otras ciudades que habían apostado por soluciones de esta naturaleza, todas ellas de mucho mayor tamaño y recursos, parece más que improbable, tampoco sabemos si se había analizado desde la óptica urbanística y si cumpliría los objetivos que anteriormente establecimos como los más interesantes para la ciudad desde su perspectiva urbanística.

En todo caso, sería imprescindible que la ciudad tuviera una estrategia clara, definida, y a poder ser consensuada con los distintos actores locales, de cara a que si finalmente el TAP en su tramo navarro se convierte en realidad, como todo parece apuntar, Tudela tenga bien definida la alternativa más óptima para su futuro, pero no solo desde el interés del servicio ferroviario, sino desde una perspectiva más general de Ciudad, y Comarca, en la que se ponderen otros intereses relacionados con el modelo urbano futuro, en una oportunidad única de repensar y redibujar una ciudad que ya no puede tener como premisas de desarrollo las que tuvo en el siglo XIX y XX, ni como objetivo una mayor ocupación del territorio para convertirlo en suelo urbanizado y una primacía del automóvil en su diseño, sino más bien la apuesta por la "terminación y cosido" de las distintas partes o barrios que componen Tudela y la recualificación y regeneración urbana mediante la puesta

en valor del suelo urbanizado y/u ordenado y evitando el consumo /transformación de nuevo suelo si ello no resulta imprescindible para el crecimiento poblacional real.

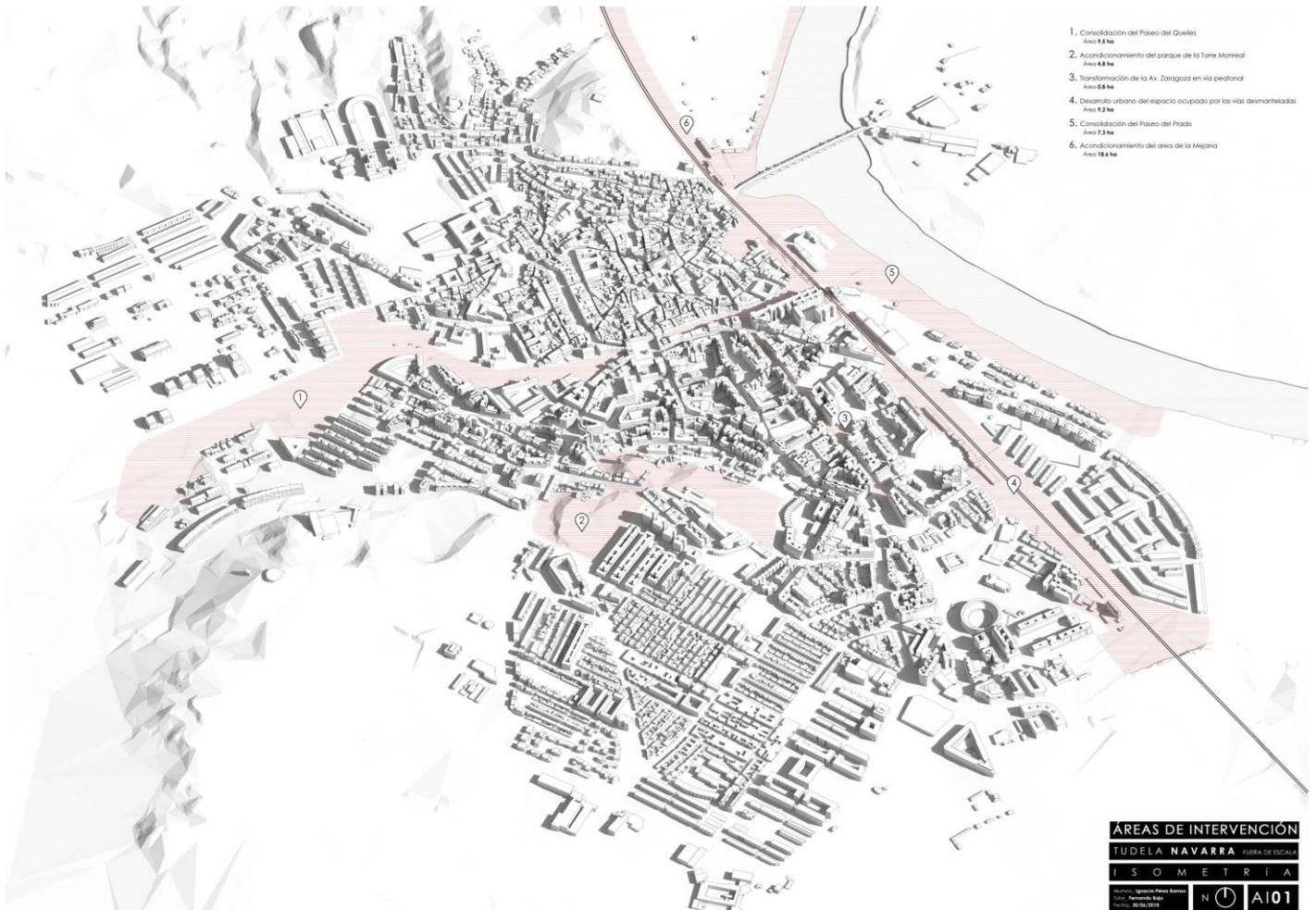
En esa línea de reflexión se enfoca el trabajo que sirve de base al presente Capítulo. De una parte se pretende: (i) superar el "urbanismo caso orgánico en el que la tierra se solidificará en asfalto y donde hubo cultivos aparecen edificios" que tiene como resultado "una amalgama de barrios, algunos de ellos no consolidados, que presentan una imagen confusa llena de fuertes cambios de escala y volumen.", y que se debe superar con un modelo que "debería ser preservar y mejorar nuestro patrimonio urbano y natural." (ii) El segundo aspecto es superar el "sistema de comunicaciones viaria fragmentado y de difícil comprensión" debido a su expansión histórica hacia el sureste y el oeste.

La propuesta del trabajo académico para reinterpretar la ciudad en base a lo que puede suceder en 2024 si la red de alta velocidad Española hace que Tudela disponga de esta infraestructura de comunicación situando la ciudad a menos de 2 horas de Madrid, Barcelona, Valencia o Burdeos, y a menos de una hora de Bilbao, Lérida o Guadalajara; y, estimular los rasgos identitarios frente al modelo de ciudad único imperante, se basa en un diagnóstico de la ciudad y una propuesta para supera cuatro necesidades:

- (1) (D) Protección del medio rural ya que la expansión de la ciudad en el S.XX y XXI ha supuesto un elevado consumo de suelo a juicio del autor del trabajo. / (P) La protección del suelo, especialmente aquel que está protegido por el instrumento de ordenación del territorio, por su elevada capacidad agrológica, por razones ambientales, contexto socio-económico y climático.
- (2) (D) Tejido Industrial diseminado y poco consolidado.
- (3) (D) Sistema de comunicaciones generado por superposición por lo que está fragmentado y es confuso/ (P) La clarificación del sistema de movilidad estableciendo jerarquías entre las vías en base a sus características. "El tráfico dentro de la ciudad queda reducido a un circunvalación única de doble sentido y la reconversión de algunas vías saturadas en calles de tráfico restringido a residentes y vehículos comerciales. Por último, el tráfico peatonal y ciclista toma un papel central en l amovilidad del nuevo plan".

(4) (D) Expansión urbana poco controlada que ha generado una Imagen de ciudad confusa, dividida y poco integrada. / (P) La valoración del paisaje que rodea la ciudad es un punto central del diseño propuesto. Propone 6 Áreas de Intervención:

- 1.- Consolidación del Paseo del Queiles (9,5 Has)
- 2.- Acondicionamiento del parque Torre Monreal (4,8 Has)
- 3.- Transformación de la Avda. de Zaragoza en zona peatonal (0,8 Has)
- 4.- Desarrollo urbano del espacio urbano ocupado por las vías desmanteladas (9,2 Has)
- 5.- Consolidación del Paseo del Prado (7,3 Has)
- 6.- Acondicionamiento de la Mejana (18,6 Has)



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

## VIII.2. PROPUESTA de NUEVO TRAZADO FERROVIARIO Y EMOT.

Se propone un nuevo trazado ferroviario con el objeto de desmantelar en actual a su paso por ciudad, es decir, la primera y más importante decisión es que se opta por SACAR el tren, y la estación, del centro urbano, con lo que ello puede tener de crítica y de debate, pues no se plantea la alternativa, en su día debatida, de mantener el actual trazado ferroviario y soterrar el mismo en su paso por el casco urbano y la estación, con evidentes ventajas para una parte de la población de Tudela y de los municipios de Alfaro, Ribaforada, Cortes y Castejón, que vería mantener la estación en el centro y podría seguir con su uso actual.

No vamos a entrar en ese debate por no corresponder a este trabajo, pero es evidente que el coste, y dificultad, de soterrar esa infraestructura parece más elevada, así como no se lograría mejora la accesibilidad a la estación (daría servicio a una población de 126.995 habitantes potenciales de los cuales solo un 27% son vecinos de Tudela, y mucho menos la movilidad urbana, pues como veremos esa es una de las razones esenciales de la apuesta por desmantelar la vía actual.

Se propone un trazado que arranca en el puente de Castejón, para discurrir durante 10,5 Km hacia el sur, ganado altura en Montes de Cierzo, hasta llegar a la Ciudad Agroalimentaria en que se desvía ligeramente hacia el sureste facilitando su uso para mercancías, entrando en el entorno urbano que interesa especialmente a la ciudad, en dirección sureste hasta la elevación conocida como Cabezo Malla a una distancia prudencial del Hospital Reina Sofía. Este es el punto idóneo para situar la estación en una recta de casi 2,5 Km junto a la A68 y N121, lo que no crearía otra "barrera" sino que se sumaría a la ya existente. La línea seguiría hacia el sureste hasta enlazar pasado Fontellas con la conexión prevista con la vía a Zaragoza sobre el trazado existente. Ello supondría desmantelar más de 20 Km de vía férrea a su paso por Tudela, de los cuales 1,5 KM son por suelo urbano consolidado en el centro de la ciudad.

La propuesta de EMOT, una vez que la vía férrea ya ha desaparecido de su trazado actual, y la nueva estación se situaría en la confluencia de la N121 y A68, al otro lado del Centro de Servicios de Tudela, en un punto que requeriría de una importante obra de

ingeniería y de una muy buena mano arquitectónica en el diseño de la estación para resolver ese nudo se desarrolla sobre cinco ejes:

#### Primero.- Eje Industrial.

Se pretende conformar un área industrial y comercial (no posible con la vigente legislación comercial) entre el trazado del nuevo ferrocarril y A68 sobre los suelo industriales ya existentes.

#### Segundo.- Eje cordón umbilical.

Refuerza la entrada desde la N121 y autopista como entrada principal de Tudela al situar en la misma las dotaciones de índole comarcal más importantes ( Hospital, Universidad, Estación, etc)

#### Tercero.- Circunvalación.

Es quizás la propuesta más relevante para la estructura urbana, pues crea un eje circular de doble sentido que permite librar de tráfico la Avenida de Zaragoza consolidando un nueva columna vertebral peatonal de la ciudad (Herrerías, Yanguas y Miranda, Plaza Fueros, Gaztambide y Avenida de Zaragoza) lo que supone un cambio radical de la ciudad y su forma de vivirla, crenado una gran *Supermanzana*, que posibilita restringir el tráfico de las calles interiores al estrictamente necesario:

- a) Aprovechamiento del espacio de actual de las vías desde Griseras hasta Paseo del Castillo.
- b) Nuevo puente sobre el Ebro en el Bulevar de la Peñica.
- c) Modificación del Parque de San Julián.
- d) Nuevo trazado desde Baquero Jacoste al Bulevar de la Peñica, con sustitución de uno de los edificios del Colegio Griseras.

#### Cuarto.- Eje ciclista regional.

Prolongación de la vía verde del Tarazonica hacia Castejón como vía verde por el trazado ferroviario desmantelado.

#### Quinto.- Eje Queiles.

Prologar la secuencia de parques existentes para logra un parque fluvial único desde el Queiles hasta el Ebro, reurbanizando el Paseo del Queiles, Muro y Paseo de Pamplona en el sentido de descubrir el río.

Leyenda

**ÁREAS NATURALES**

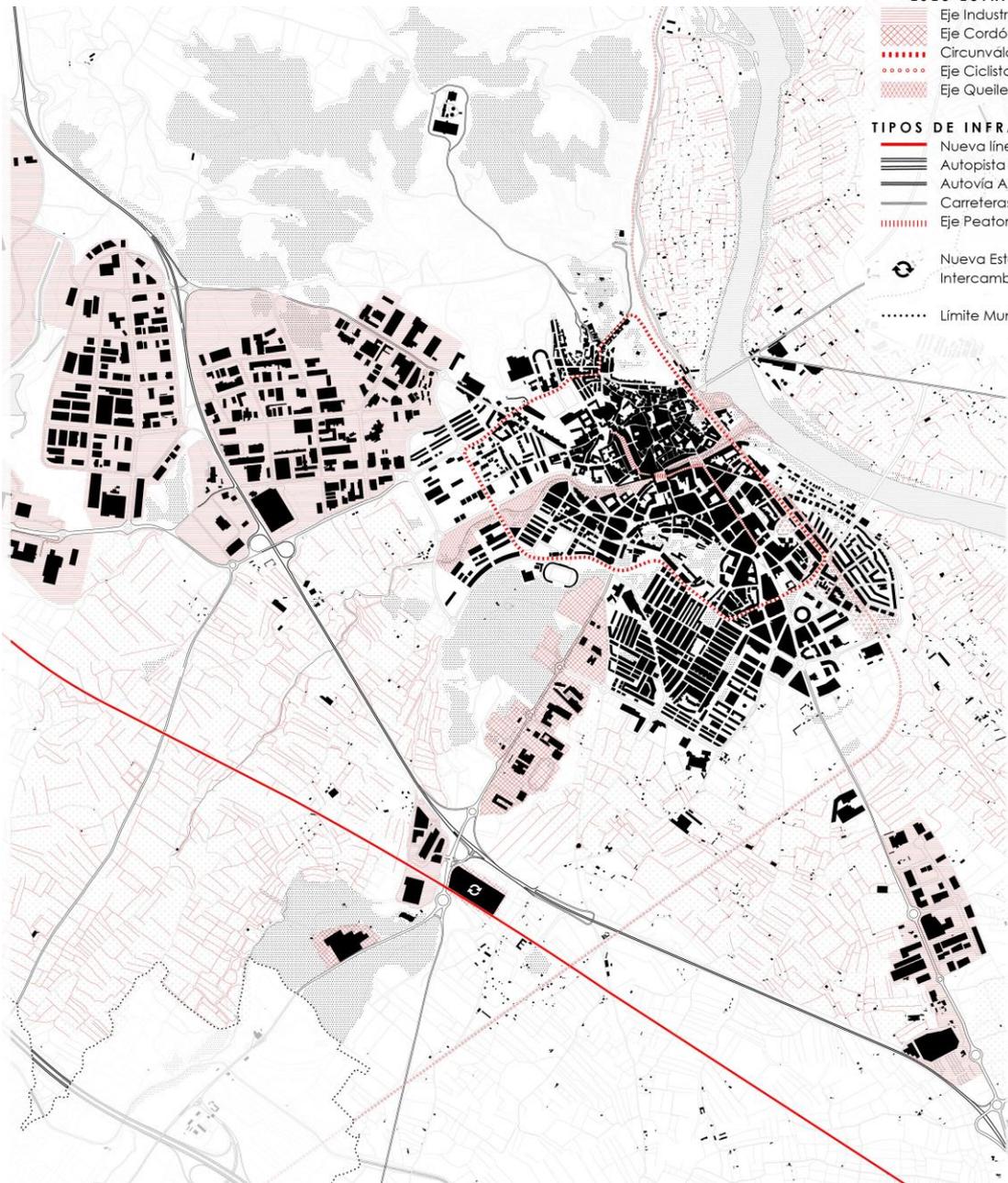
-  Suelo protegido
-  Zonas Arboladas

**EJES ESTRATÉGICOS**

-  Eje Industrial
-  Eje Cordón Umbilical
-  Circunvalación
-  Eje Ciclista Regional
-  Eje Queiles

**TIPOS DE INFRAESTRUCTURA**

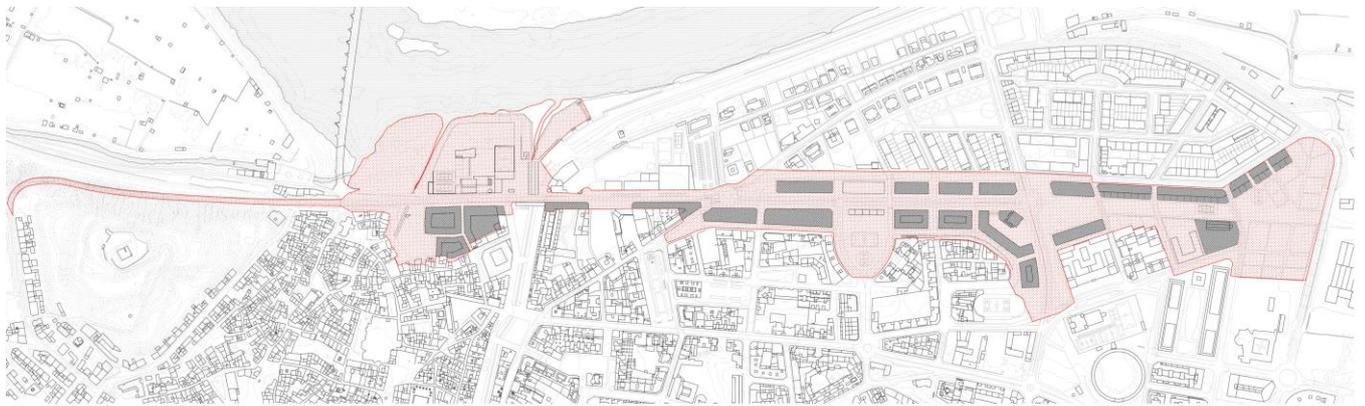
-  Nueva línea ferroviaria
-  Autopista AP68
-  Autovía A68
-  Carreteras comarcales
-  Eje Peatonal
-  Nueva Estación de Ferrocarril / Intercambiador
-  Limite Municipal



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

### VIII.3. PROPUESTA DE PEAU del AREA FERROVIARIA.

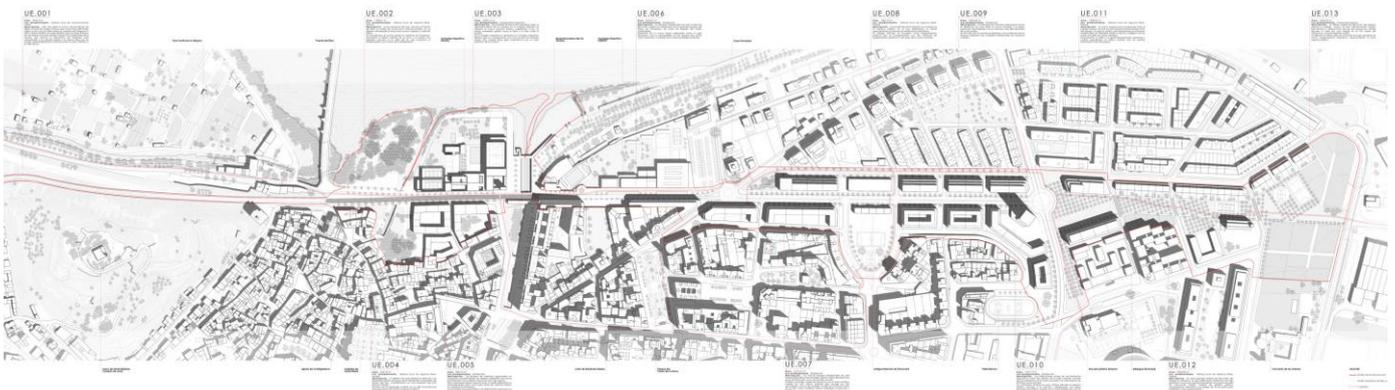
Se propone redactar, y formular su tramitación en la presente experiencia piloto, un PEAU sobre las 18 Has que ocupan las actuales terrenos ocupados por la vía férrea a su paso por el centro de Tudela y los espacios urbanos adyacentes, desde el puente elevado que conecta el Barrio de la Azucarera con la parte sureste de Tudela hasta el puente del Ebro, lo que supone una recualificación y renovación integral de un espacio urbano al quedar liberado de la vía férrea permitiendo la integración de distintos barrios de la ciudad (Azucarera-Griseras y Centro) y la salida real, e integración, de esta al río Ebro en un punto crítico como el Casco Antiguo.



El ámbito del PEAU (a lo largo de 2 Km y con 188.903 m<sup>2</sup>) define 13 unidades de intervención (UE) de las cuales 6 son unidades de uso residencial lo que suponen 62.000 m<sup>2</sup>; 6 unidades (2, 3, 8, 11, 12 y 13) son Sistema local de espacios libres, equipamiento deportivo y Huertos peri-urbanos (118.000 m<sup>2</sup>); y, una unidad de sistema local de comunicación viaria que cierra la nueva circunvalación.

El PEAU propone 137.258 m<sup>2</sup> construidos de nuevo uso residencial lo que supone la posibilidad de construir en el centro de la ciudad 1193 nuevas viviendas tipo (115 m<sup>2</sup> construidos), con una densidad de 63 vivienda/ha que se considera muy baja y una edificabilidad media de 0,8417 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>s, cuestiones que se deberían analizar y replantear, tanto para hacer viable la actuación como para garantizar la compacidad vs diversidad de la actuación de renovación urbana – “Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbano y la regeneración de los existentes”, Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, 2018- de las

cuales casi 600 serían nuevas viviendas protegidas lo que vendría a suponer para Tudela que tendría cubierta la necesidad, si aplicamos el índice urbano de crecimiento endógeno (de formación de hogares) de 7-8 viviendas/1000 habitantes/año, de vivienda para casi cinco años. Tudela en la década 1991-2001, produjo 2.156 nuevas viviendas, en años de normalidad edificatoria, lo que supone un ratio de 215 viv/año (7,5 viv/1000 habitantes/año) , y planifico, ordeno y desarrollo (PGM 1991) , suelo para más de 4.500 viviendas, sin contar el Sector Gardachales, suelo que se urbanizo y edifico en su práctica totalidad en la década citada y la siguiente (2001-2011), en los años de la burbuja inmobiliaria y comienzo de la crisis. Del mismo modo la ciudad incorporaría casi 5,9 ha de nuevas zonas verdes en espacios muy necesitados de ellos.



#### **VIII. 4.- PROPUESTA DE CONTENIDOS y TRAMITACION. CRITERIOS DE INNOVACION.**

##### **VIII.4.1.- ESTRATEGIA Y MODELO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO/OCUPACION TERRITORIAL. (EMOT)**

La Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio (EMOT) aparece en la legislación Navarra en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, art. 56, y viene a desplazar al Avance del Plan, que se recogía en el art. Artículo 115 de la Ley Foral 10/1994, de 10 de julio (en coherencia con el art. 125 RPU):

*Tramitación del plan municipal. Avance, aprobación inicial y provisional.*

1. Los Ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes de derecho deberán formular un avance del plan municipal, preparatorio de la redacción del plan

definitivo, que permita debatir los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento.

*Para los demás municipios de Navarra, el avance no será obligatorio.*

*Previa su aprobación por el municipio, el avance se someterá a exposición pública, al objeto de que los interesados puedan formular, durante el plazo mínimo de un mes, sugerencias y, en su caso, otras alternativas al modelo urbanístico propuesto por el plan. La exposición pública se anunciará en el "Boletín Oficial de Navarra" y en los diarios editados en la Comunidad Foral de Navarra.*

El Avance no era una parte con sustantividad propia del Plan, sino que era una técnica preparatoria dentro del proceso de elaboración del Plan, obligatoria en los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes y voluntario en el resto, a fin de dar a conocer a la ciudadanía los "criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento", y recabar, mediante la formulación de sugerencias, la opinión de esta, o las alternativas de planeamiento que se presenten, a fin de analizadas todas ellas continuar a elaboración del plan con la ratificación o rectificación de los criterios y soluciones generales propuestas. La práctica había enseñado que el Avance de planeamiento era una suerte de "aprobación previa o preliminar" del Plan Municipal, y que de lo sometida a información pública, poco o nada se cambiaba, pues no se sometía a un auténtico proceso participativo a la ciudadanía, sino que se limitaba a una información pública, conceptos bien diferentes como luego expondremos, de un documento preliminar o previo de una decisiones ya tomadas por el Equipo redactor y los técnicos municipales- ayuntamiento, al que la mayoría de las aportaciones no iban reflexionar sobre el modelo urbano y territorial propuesto, sino que los afacetados formulaban "alegaciones" para mejorar/ cambiar la clasificación, calificación y/o cargas urbanísticas sobre su parcela, reales o intuitas en función del diseño o escala del Avance. En general la utilidad del Avance era más bien poca, y se entendía que lo único que aportaba era un trámite más, que permitía conocer si el Plan podía conllevar alguna polémica o contestación grave, pero poco más.

El Art. 56 LF 35/2002, pretende dar un giro importante al Plan General Municipal, y pare de considerar que el Plan, como instrumento básico integral y global de ordenación de todo el territorio de un municipio, tiene una doble función o finalidad:

- a) Establecer la estrategia y modelo municipal de ocupación del territorio a largo plazo, de carácter estratégico y de clara incidencia supramunicipal.

- b) Establecer la ordenación urbanística del municipio, tanto estructurante como pormenorizada, de carácter operativo y de influencia exclusivamente municipal.

Esta diferenciación tiene su origen en la propia naturaleza del plan como instrumento dual en cuanto a su competencia y tramitación, al concurrir en él, y cada vez más, competencia de la CCAA y competencia municipales, superada la idea de un urbanismo como exclusiva competencia municipal (art . 25 LBRL), pues en el territorio de un municipio, coexisten competencia solo locales (suelo urbano o urbanizable, por ejemplo) y competencias autonómicas (suelo no urbanizable, estrategias y políticas sectoriales, etc). La armonización de estas dos competencias concurrentes en un mismo territorio o espacio físico, es lo que hacía necesario que previamente a encarar la compleja tarea de la ordenación urbanística, sobre todo pormenorizada, se elaborase un documento independiente, sustantivo y con características propias y definidas, que cumpliera la función estratégica del plan y que resolviese las cuestiones concurrenciales de naturaleza o influencia supramunicipal: y, una vez acordada-consensuada estas entre las administraciones regional y local, se diese comienzo a la redacción de un documento propiamente urbanístico, como sería el Plan Urbanístico Municipal (PUM).

De esa idea surge la Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial (EMOT) , como documento propio e independiente del Plan Urbanístico, y que junto a este configura el Plan General Municipal (PGM). Esta idea ha calado, a nuestro juicio, a medias, y tras 16 años, la tendencia natural es a que la EMOT sea un “avance” de lo que será el PUM, y a seguir dándole mayor importancia y preponderancia al instrumento urbanístico operativo (con la reforma de 2015, el PUM cada vez tiene menos carácter operativo o ejecutivo).

La nueva configuración de la actual Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial /Ordenación del Territorio (EMOT) como un documento con propia identidad, contenidos y tramitación, profundizando y ampliando el contenido que tenía en la Ley Foral 35/2002 original, fue formulada en el documento “*Plan de Ejecución del Proyecto 1.2. Urbanismo: Elaboración de Propuestas de flexibilización del planeamiento urbanístico.*” (Versión final, abril 2014) –en adelante Plan de Ejecución, 2014- auspiciado y dirigido por la Fundación laboral de la Construcción dentro del Plan Estratégico del Sector de la Construcción en Navarra: Hacia una industria de la construcción sostenible-Plan Moderna, y en el mismo se proponía

mantener la figura del PLAN GENERAL MUNICIPAL pero reformando en profundidad los dos documentos que lo compondrían:

**"1.-ESTRATEGIA Y MODELO DE OCUPACIÓN TERRITORIAL (EMOT)-**, documento estratégico de planificación del territorio municipal a largo plazo, que debe garantizar la sostenibilidad del modelo y que:

- a) *Determinará las potencialidades del territorio para sus diversos usos mediante la aplicación al mismo de las políticas sectoriales limitantes (inundabilidad, riesgos, suelos protegidos o de especial valor natural, paisajístico o ambiental), determinaciones de los instrumentos de OT, previsión de infraestructuras, etc.*
- b) *Coordinará la estrategia municipal con los instrumentos de ordenación del territorio vigentes en su ámbito, y deberá suponer un acuerdo y modelo a medio y largo plazo entre las administraciones autonómica, sectoriales y municipal para el territorio;*
- c) *Se elaborará teniendo desde su origen en cuenta la variable ambiental a largo plazo y la legislación ambiental y se someterá, en su caso, a evaluación ambiental estratégica.*
- d) *Diseñará una estrategia de ciudad y un modelo de crecimiento futuro en función de esa estrategia y de necesidades ciertas y reales, establece límites en función de las potencialidades, las infraestructuras y las necesidades;*
- e) *Estructurará el territorio mediante la definición y previsión de las grandes infraestructuras necesarias para el desarrollo de la ciudad, abastecimiento, movilidad, energía, etc., pero no concreta ni diseña las mismas, sino que deberán desarrollarse mediante planes operativos posteriores.*
- f) *Se elaborará con una participación real y efectiva de los ciudadanos, favoreciendo la Gobernanza del territorio, en su definición desde el inicio mediante un Plan de Participación;*
- g) *Su contenido será básico y con determinaciones muy concretas y generales, sin relación entre el derecho de propiedad y el planeamiento, es decir sin asignación de expectativas de derechos futuros, sin clasificación de suelo ni asignación de usos ni tipologías concretas, fijación de densidades en relación a estándares urbanísticos, la EMOT se limitaría a zonificar en territorio para los usos más convenientes en cada uno de ellos y determinaría uno plafones de intensidad de uso en los mismos, así como las principales determinaciones que debería cumplir posteriormente el planeamiento operativo posterior sobre cuestiones tales como las dotaciones, servicios, viviendas protegidas, etc. Estas determinaciones serían vinculantes, pudiendo incluir otras indicativas para su posterior desarrollo, lo que permite*

mucha más flexibilidad. La EMOT no clasificaría suelo sino que determinaría potencialidades del mismo;

- h) *Establecerá unos Objetivos de sostenibilidad y calidad urbana, de carácter general, para los posteriores desarrollos urbanos a modo de grandes principios y normas básicas de edificación, urbanización, cesiones, espacios dotacionales, movilidad, etc, que servirán de referencia para los Programas; así como establecerá un modelo o Sistema de indicadores de evolución urbana y de cumplimiento de la Estrategia, a fin de que la administración pueda seguir su cumplimiento y evolución.*
- i) *Incluirá estrategias de movilidad, paisaje, criterios de eficacia y eficiencia energética, etcétera:*
- j) *Memoria de Viabilidad Económica del Plan.*
- k) *La tramitación y aprobación de esta Estrategia corresponde conjuntamente al Municipio y Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previos los informes sectoriales pertinentes, y concluirá con un Concierto entre las administraciones competentes.*
- l) *Se establecerán plazos parciales y un plazo máximo no superior a dos años para la tramitación y aprobación de la EMOT, transcurridos los mismos se producirá la subrogación del Departamento competente para redactar y aprobar la EMOT sin concurrencia municipal.*

**2.- PLAN URBANÍSTICO MUNICIPAL.** El PUM será un documento mucho más ligero y sencillo que ahora regulado, con un carácter ordenancista y normativo, que pues se limitara a:

- a) Establecer normas u Ordenanzas generales para el municipio en cuanto a áreas de renovación o regeneración urbana, edificación, rehabilitación urbanización; y, actuación en solares y edificios consolidados.
- b) Ordenanza de Suelo Rural, en especial suelos de preservación.
- c) Catálogo de edificios protegidos.
- d) Delimitación de ámbitos de desarrollo del PUM y ficha de los mismos en que se determina la clasificación de suelo, los parámetros esenciales para su desarrollo posterior, tales como intensidad máxima de uso, factores limitantes y de diseño de ciudad a considerar, vocación de uso principal propuesto, etc.
- e) Definición de Sistemas Generales del Municipio y gestión de los mismos.
- f) Normas de gestión para el desarrollo de los programas de renovación o transformación urbana.

- g) Plan de Movilidad.
- h) Programación de actuaciones de desarrollo del PUM.
- i) Estudio de Incidencia Ambiental.
- j) Sistema de seguimiento e indicadores.

La tramitación será compartida entre el municipio y el Departamento competente en materia de ordenamiento territorial, debiendo justificarse la plena coherencia con la EMOT, y previo informes de carácter vinculante de los Departamentos competentes. Se establecerán plazos para su tramitación y aprobación que en caso de incumplimiento darán lugar a subrogación automática."

En cuanto a la EMOT, la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra (en adelante LF 5/2015) no produjo una reforma importante del artículo 56.2 y 4 ( hoy artículo 58.2 y 4) por lo que las reflexiones del documento anteriormente citado no se llevaron plenamente al nuevo texto legal, sobre todo, en cuanto al concepto esencialmente ESTRATEGICO para la ciudad (punto d), el contenido básico del documento (punto g) y tramitación y plazos de aprobación de la EMOT (punto K y l), así como en el proceso de elaboración participativa (punto f).

La LF 5/2015, cambio en nombre del documento, y así en el artículo Único veintiocho que modifica el artículo 57, PGM para poblaciones igual o inferior a 3.000 habitantes y en art. Único Treinta y seis, que modifica el art. 70, tramitación del PGM, la figura pasa a denominarse Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial /Ordenación del Territorio, por lo que se perdió la idea conceptual de "ocupación del territorio" por la idea mucho más reglada de "ordenación del Territorio", lo que nos hace dudar de la propia naturaleza mixta del documento. ¿ Es un documento de planeamiento urbanístico o de ordenación territorial "encubierto" en el PGM?. No sabemos si el cambio de nombre fue intencionado o en lo que representa de privarlo de un contenido más estratégico y propositivo y convertirlo más en un documento que establece los límites de las competencias forales al PGM.

Pero el art. 56 LF 35/2002, modificado por la Ley Foral 8/2004, y que unificaba los documentos del PGM , siguió denominando como Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial, y ese artículo no fue afectado por la LF 5/2015, por lo que al refundir el Decreto Foral Legislativo 1/2017 la normativa vigente, por error, se han seguido manteniendo las dos denominaciones , ahora en los artículos 58, 59 y 71 TRLFOTU, produciéndose una confusión

que no parece sea una mera anécdota, pues en la idea del legislador de 2015, estaba clara la intención de cambiar el nombre y relacionar la figura con la Ordenación del Territorio a nivel local.

Al respecto es más que interesante traer aquí los artículos 10 y 11 del TRLFOTU, para releer las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra y de los Ayuntamientos, para ver que claramente el legislador atribuye la competencia plena y total sobre la ORDENACION EL TERRITORIO a la Comunidad Foral, y en materia urbanística NO atribuye la competencia plena del urbanismo al municipio (Art. 25.2 LBRL. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.) , sino que en los términos de la legislación de la Comunidad Foral, le atribuye a esta competencias de: dirección e impulso de la actividad urbanística; La coordinación y el control de la LEGALIDAD (NO DE LA OPORTUNIDAD) del planeamiento urbanístico, y en especial la aprobación definitiva de los PGM (no de la EMOT), cosa que en otras comunidades autónomas ya no es así -Comunidad Autónoma del País Vasco- , lo que ha sido avalado por el TC; formulación de planes urbanísticos de conjunto y aprobación definitiva de planes de desarrollo que afecten a varios municipios, en defecto de acuerdo entre ellos; cooperación y asistencia económica, técnica y administrativa ; y otras atribuidas expresamente por la legislación urbanística.

Con esta distribución competencial denominar como MODELO DE ORDENACION del TERRITORIO a la figura nos parece que debería ser revisado, en la idea mucho mas de ESTRATEGIA MUNICIPAL que ahora se defiende en esta experiencia, pues evidentemente si es una “pseudo” figura de OT, su aprobación, y su dirección sería más propia de la Comunidad Foral que de los municipios.

Sobre los aspectos antes citados que ya se planteaba como mejoras en el “Plan de Ejecución, 2014” es sobre los que esta experiencia piloto va a incidir como aspectos de mejora para la tramitación de un documento de EMOT.

**Primera.-** Evidentemente el trabajo académico que nos sirve para esta Experiencia no reúne las exigencias normativas que el art. 58 TRLFOTU requiere a un EMOT, ni podríamos considerar que un documento así sería un modelo estratégico de futuro para la ciudad que diseñase su futuro, pero, unido al diagnóstico que realiza el documento (art. 58.4 a) TRLFOTU), responde más que suficientemente a configura una idea de ciudad y su futuro, sobre 5 ejes o ideas fuerza de carácter estratégico, sin descender a cuestiones urbanísticas que tengan relación con la clasificación de suelo o el régimen de propiedad, que no levanten o despierten expectativas a los propietarios, algo que la Ley da pie para mantener en el art. 58. 4. F) al hablar de esquema de ordenación estructurante y cuantificación del modelo.

Por tanto, el contenido de la EMOT podría matizarse, concretarse y definirse más en la línea del punto g) anteriormente transcrito, a fin de que todos los actores del proceso urbanístico (administraciones foral y local, profesionales y técnicos) tuvieran mucho más definida la figura, y fueran mucho más a elaborar un DOCUMENTO ESTRATEGICO (de reducido tamaño, claro, sintético y muy propositivo) para el desarrollo/ consolidación/ evolución del modelo urbano existente que sería suficiente contenga:

- Ideas-ejes/ Líneas de actuación/ y, en su caso, proyectos de actuación futura en el territorio para responder a las necesidades presentes y futuras del mismo.
- Justificación/coordinación políticas supramunicipales y sectoriales en el territorio, que suponga un acuerdo-modelo cooperativo a medio y largo plazo entre las administraciones autonómica, sectoriales y municipal para el territorio y que se plasmará en el Concierto Previo, como elemento esencial de dar estabilidad al territorio.
- Justificación / coordinación con políticas sectoriales que resulten legamente preceptivo su informe, especialmente con la administración hidrológica, definiendo con claridad las áreas excluidas de procesos de transformación urbanística (inundabilidad o riesgos naturales ). Sera preciso obtener de la CHE un documento previo, que a modo de las consultas ambientales, y conforme a las instrumentos con los que ahora cuenta la CHE, fijase los criterios básicos de su competencia que no pueden ser afectados. ( art. 71.3 TRLFOTU)

- Representación de los instrumentos de ordenación territorial y suelos no urbanizable de protección, y por tanto, suelos excluidos del proceso de planeamiento municipal.
- Esquema básico de infraestructuras, dotaciones y equipamientos generales para la localidad que tiene carácter estructurante del territorio.
- Principios generales de actuación para lograr la sostenibilidad de las actuaciones futuras y porcentaje de vivienda protegida que deberá contemplar el PUM.
- Indicación de ámbitos- sectores de análisis del territorio necesitados de actuación de reforma o regeneración urbana de carácter integral.

Este esquema de documento de EMOT se debería resolver en un documento sencillo y muy gráfico.

**Segunda.-** Esta idea nos lleva a proponer una [separación mucho más radical, incluso en la contratación de la EMOT](#). Quien elabore la EMOT y quien elabore el PUM pudieran no ser los mismos técnicos, como quien elabora un proyecto básico de un edificio no tiene por qué ser el mismo que luego lo traslade a un proyecto de ejecución o lo dirija. Para elaborar una EMOT no es necesaria una técnica urbanística como será preciso para elaborar el Plan Municipal. Uno de los mayores problemas del planeamiento es que los plazos se alargan y nunca se termina el trabajo, con la desmotivación que ello conlleva, y muchas veces los plazos comienzan a retrasarse en la propia EMOT, como bien conoce, por ejemplo, el Ayuntamiento de Tudela.

Si se licitase un contrata para elaborar la EMOT, con un intenso y muy profesional proceso participativo previo, y una metodología y contenido de plan estratégico, se podría exigir, e imponer, una plazos menores que, como ya se proponía no superasen en ningún caso los dos años, con los efectos que luego se proponen, evitando caer en el hastío, tedio y en la desmotivación que estos proceso de planeamiento pueden conllevar. Concluida y aprobada al EMOT, se licitaría otro contrato para redactar el PUM, posiblemente con otros perfiles profesionales (por ejemplo, el apoyo jurídico y económico no tiene la misma intensidad y contenido en la EMOT o el PUM, y por contar pasa lo mismo con los sociólogos) y otra metodología y técnica, ahora si plenamente urbanística y ambiental.

**Tercero.-** En cuanto a los plazos, se propondría que legalmente se tasase la duración máxima del proceso de elaboración de la EMOT. El documento "Plan de Ejecución, 2014" proponía una subrogación automática del Departamento, que no parece resuelva el problema competencial, pues sería desapoderar totalmente al Ayuntamiento de una competencia como es ordenar su territorio. Ahora se propone que si se incumple el plazo de aprobación definitiva que se fija en 12/15 meses, sin justificación y motivación alguna, se caduque el expediente de elaboración del PGM, con devolución de las subvenciones recibidas por el Ayuntamiento; y, el Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, redacte para ese municipio, en el plazos máximo de 3 meses, una DIRECTRIZ TERRITORIAL (figura de nueva creación y con naturaleza de instrumento de Ordenación del Territorio) que se limitase a fijar los elementos del futuro planeamiento de ámbito o competencia foral- sectorial :

- Justificación/coordinación políticas supramunicipales y sectoriales en el territorio, que suponga un acuerdo-modelo cooperativo a medio y largo plazo entre las administraciones autonómica, sectoriales y municipal para el territorio.
- Justificación / coordinación con políticas sectoriales que resulten legamente preceptivo su informe, especialmente con la administración hidrológica, definiendo con claridad las áreas excluidas de procesos de transformación urbanística (inundabilidad o riesgos naturales )
- Representación de los instrumentos de ordenación territorial y suelos no urbanizable de protección, y por tanto, suelos excluidos del proceso de planeamiento municipal.
- Esquema básico de infraestructuras, dotaciones y equipamientos generales para la localidad que tiene carácter estructurante del territorio.

Este documento de DIRECTRIZ TERRITORIAL, será tenido en cuenta para la aprobación de modificaciones de planeamiento y estaría vigente hasta que ayuntamiento elaborase un nueva EMOT y esta fuese aprobada.

**Cuarta.-** Previamente a la tramitación de la EMOT (art. 71.4, 5 y 6 TRLFOTU) – suponemos que la EMOT del documento analizado se completa con los contenidos

propuestos- es necesario hacer una hipótesis de un [PROCESO PARTICIPATIVO preliminar y previo a la elaboración de la EMOT](#) que no se ha efectuado en esta hipótesis, y que será imprescindible su regulación reglamentaría o mediante Instrucción de Planeamiento a la mayor brevedad para dar seguridad jurídica y estabilidad al sistema.

Se propone un **modelo de proceso participativo** (art. 7. 3 y 4, y 71.1 TRLFOTU) para la elaboración del PGM - EMOT/ PUM- , que ya se ha propuesto- experimentado en algunos municipios y que parte de la metodología de trabajo facilitada para este documento por la *Consultora HUMARO, consultora social y cultural* (es un ejemplo reconocido en cuanto al proceso previo de participación que se desarrollo es el PGM del el municipio de Arguedas) y que tiene como guía NO participar lo ya pensado por el equipo redactor como algo "elaborado", sino recabar la opinión previa (y no solo urbanística) de la ciudadanía sobre las cuestiones más importantes de la ciudad para sobre esas inquietudes-percepciones se elaborar la EMOT y el Plan.

## 1.- PREDIAGNÓSTICO Y DIAGNÓSTICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN

### - Plan de Participación

Elaborarlo, como primera actuación, un elaborado en base a un pre diagnóstico en el que se establezca el desarrollo del Plan de manera general, estableciéndose, en base al proceso de participación previo, un esquema general de procedimiento del propio Plan.

Se puede utilizar una construcción colaborativa con la ciudadanía, a través de, por ejemplo, fórmula de laboratorios ciudadanos, aspecto que puede definir importancia que desde el Ayuntamiento se da al hecho de contar con la ciudadanía de manera activa.

### - Mapa de agentes.

El objetivo de realizar el Mapa es, en base a los resultados del diagnóstico previo e intuitivo del planeamiento, establecer un mapa en el que se definan las personas y perfiles a priori más interesados en el proceso, independientemente de que muchas de las metodologías expuestas puedan tener un carácter abierto a toda la ciudadanía. El Mapa de Agentes debe tener como elemento transversal el hecho de que garantice un representación plural, diversa y multisectorial de la ciudadanía, por entender que el Plan no es una cuestión exclusivamente relacionada con uno o varios sectores económicos.

Se puede considerar que entre el perfil deseable de participantes se encuentren:

- Agentes institucionales: Ayuntamiento, Instituciones con competencias en la ordenación del territorio.
- Agentes económicos y sociales con presencia e interés en el desarrollo territorial y urbano del municipio: industria local, comercio, turismo, asociaciones ciudadanas, responsable técnicos de equipamientos relevantes, asociaciones/agentes relacionados con el medio ambiente.
- Agentes urbanísticos relacionados con la construcción, promoción, técnicos/as o expertos/as de urbanismo.
- Ciudadanos/as a nivel particular, en su diversidad social (población adulta, jóvenes, población infantil), propietarios, personas afectadas por el Plan, etc.

## 2.- PLAN DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Dado que la información y la comunicación con la ciudadanía son cuestiones clave para el impulso, desarrollo y gestión de los procesos participativos así como para promover la motivación ciudadana respecto a su implicación en el proceso, el Plan de Participación incorpora un sistema de comunicación en todas las fases.

## 3.- HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN

### 3.1.- Foro de participación del PGM

El Foro de Participación se concibe como un espacio de debate y participación ciudadana sobre cuestiones relevantes de ámbito municipal. Está promovido e impulsado por el Ayuntamiento y tiene un carácter consultivo, siendo el principal lugar de encuentro y participación del tejido ciudadano respecto a la EMOT/PUM (PGM) .

### 3.2.-Cuestionario estratégico

Con el fin de recoger la opinión ciudadana sobre cuestiones específicas relacionadas con el desarrollo social, económico, ambiental y urbanístico del municipio, que puedan ser tomadas en consideración para el proceso de definición de las estrategias de desarrollo futuro se trabajará con un cuestionario estratégico.

### 3.3.-Mesa Municipal de Urbanismo del PGM.

La fase de elaboración del PUM se caracteriza por su fuerte componente técnico y por requerir un enfoque participativo más selectivo y cualificado que permita cumplir con el objetivo de elaborar el borrador del proyecto tramitable del PUM.

Por este motivo, tal y como ya ha sido especificado en el apartado de herramientas del Plan, la participación técnica, institucional y de agentes relacionados con el desarrollo del PUM se canalizará a través de la Mesa Municipal de Urbanismo del PGM.

La Mesa Municipal de Urbanismo se configura como un espacio u órgano de participación del PGM de carácter técnico y especializado, a diferencia del Foro de participación cuyo carácter es más generalista y abierto.

La constitución, organización y funcionamiento de la Mesa de Urbanismo se prevé que tenga lugar en la fase de elaboración del PUM con el fin de que pueda servir como espacio consultivo, de asesoramiento y debate en torno a alternativas y cuestiones técnicas relacionadas con el Proyecto Tramitable.

### 3.4.-Cuestionario urbanístico

El cuestionario urbanístico se plantea como una herramienta para la recogida de opiniones cualificadas sobre cuestiones o concreciones técnicas del Plan. Se configura, por tanto, como un instrumento de trabajo que pretende servir de apoyo a la toma de decisiones sobre aspectos técnicos del Plan contando para ello con la opinión de agentes especializados.

Este cuestionario urbanístico irá dirigido a personas con cierto conocimiento técnico del urbanismo de la localidad.

## 4.-PROCESO DE PARTICIPACION EN EL PGM

Tomando en consideración los planteamientos anteriores en cuanto objetivos, participantes y herramientas, se plantea un modelo u opción de proceso de participación articulado en 3 fases que coinciden con las fases de elaboración del PGM y que en conjunto dan respuesta a los hitos que cualquier proceso de participación debe tomar en consideración:

### 4.1.-FASES 0 Y 1: INFORMACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN / PREDIAGNÓSTICO Y DIAGNÓSTICO DE PARTICIPACIÓN

El proceso de participación en torno al PGM viene precedido de una fase preliminar o preparatoria destinada a proporcionar a los la información necesaria y estimular su

participación en el Plan, concibiéndose esta como una fase clave para todo el proceso. Por este motivo, esta fase de información y motivación se pondrá en marcha al inicio del proceso y estará dirigida a la población en general del municipio utilizando para ello diferentes herramientas y canales de comunicación.

El esfuerzo por motivar al colectivos que habitualmente menos participan (jóvenes) de manera especial será un aspecto transversal de todo el proceso de difusión y motivación, así como en el posterior plan de participación ciudadana. Es importante la participación de toda la ciudadanía del municipio, pero la motivación por la participación activa de los/as jóvenes debe darse con mayor intensidad, ya que tradicionalmente es un colectivo con menos participación, y es más que evidente que la importancia de su presencia activa en procesos como el PGM es muy relevante para el futuro desarrollo del pueblo ya que son ellos los que van a ser los actores fundamentales en el horizonte temporal que se marca el Plan.

En esta Fase se realizará tanto el prediagnóstico como el diagnóstico de la participación, en el que se realizará, a su vez el Mapeo de Agentes.

#### 4.2.-FASE 2: PARTICIPACIÓN EN EL DIAGNÓSTICO Y DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO FUTURO DEL MUNICIPIO.

Tras la fase informativa y de diagnosis, se prevé el inicio de una fase de trabajo en la que se pretende canalizar la participación de ciudadanos/as y agentes económicos, sociales y urbanísticos en el diagnóstico y posterior debate sobre las alternativas de desarrollo futuro del municipio en el marco del PGM (EMOT), por lo que esta fase tiene un carácter deliberativo o de consulta de opinión.

De esta manera, esta fase articula herramientas diferentes en función de los objetivos de diagnóstico o definición de estrategias:

- Herramientas de participación para la elaboración del diagnóstico participativo, con aporte técnico, pero esencialmente ciudadano, intuitivo y vivencial. Se aporta información, esencialmente derivada del cuestionario estratégico; se formulan preguntas y reflexiones a los participantes para que piensen las problemáticas urbanas y su visión- aspiración de futuro de su municipio, en fondo de trata de construir una ciudad "ideal" para la inteligencia colectiva.
- Herramientas de participación para la definición de una Estrategia local. En base al diagnóstico, se definen y concretan diferentes alternativas de desarrollo territorial (EMOT) y de desarrollo sostenible futuro del municipio. Estas alternativas

son esquemáticas y tiene un componente socio –territorial. Se debate sobre ellas y se llega a la conclusión más óptima para definir la Estrategia local, que los técnicos convertirán en EMOT. El documento de trabajo que estamos analizando sería la CONCLUSION de ese trabajo participativo que debería estar acotado en el tiempo, mediante un exigente Cronograma de trabajo ( un máximo de 4 meses).

- Herramienta de conocimiento y difusión de la EMOT. Será coincidente con la tramitación reglada de la EMOT y se tratará de difundir, exponer y debatirla EMOT con la ciudadanía en general, así como favorecer la participación individual mediante la formulación de sugerencias. Supondrá el cierre de esta fase.

#### 4.3.-FASE 3: PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PUM

Una vez concluida la elaboración de la EMOT, como se expuso, la fase de elaboración del PUM se considera más técnica , por lo que se propone utilizar para la participación una herramienta más técnica, pues el aporte esencial de la ciudadanía en general ya se hizo en la fase de EMOT. A tal efecto se podría contar con :

- Constitución de la Mesa de Urbanismo y cuestionario urbanístico a responder sobre aspectos más técnicos propios del Plan, que se complementaría por una selección de agentes.
- Presentación de un avance de Proyecto Tramitable PUM, con los principales criterios de planeamiento (tipologías, densidades, usos, VPO, sistemas locales gestión, propuesta de actuación urbanas, etc) al que se recibirán aportaciones y sugerencias.

**Quinta.-** Se proponen las siguientes innovaciones al [procedimiento de tramitación](#) del documento de EMOT/ PGM previsto en el art. 71 TRLFOTU (1) con el fin de agilizar-simplificar la misma, si bien la problemática más importante no es la regulación legal, sino la práctica habitual en los procesos de aprobación, y esencialmente los distintos informes sectoriales a recabar y las modificaciones que se introducen en los documentos tras la aprobación inicial del Plan y si ello supone la necesidad de una nueva exposición pública.

1.- Presentación ante el Ayuntamiento, para su conocimiento y aprobación en el plazo máximo de 1 mes, mediante Resolución de Alcaldía/ acuerdo de Junta Local de

Gobierno, del Plan de Participación – Mapa de Agentes- del PGM. Y en esta primera fase EMOT, conforme al apartado Tercero de este mismo capítulo.

2.- Solicitud de consultas previas ambientales y la los organismos sectoriales con competencia territorial, principalmente CHE, para que emitan la Información necesaria y vinculante, para la definición de la Estrategia Territorial, y posteriormente del PUM, con clara indicación de los factores limitantes al territorio. Se debería regular en las legislaciones competentes ( o firmar algún tipo de convenio interadministrativo ente las administraciones implicadas, por ejemplo Gobierno de Navarra-CHE, ADIF, etc)

3.- Inicio de los trabajos de Información y análisis territorial para el diagnóstico del territorio y puesta en marcha de Cuestionario Estratégico del municipio, Fases 0 y 1 propuestas, y de la definición de alternativas estratégicas locales, Fase 2. (Fijar un plazo máximo de esta fase, 6 meses)

Esta fase concluiría con la formulación de la propuesta de EMOT, VERSION PRELIMINAR, (art. 71.4 TRLFOTU) que sería un documento muy similar en, lo propositivo al presentado en la experiencia piloto y que sería u modelo ESTRATEGICO que desarrollar y evolucionar por el PUM. El sometimiento a información pública de esta Versión Preliminar debería tener un plazo tasado, de aprobación, y de no hacerse así, si no concurriera causa justificada, la Comisión de Seguimiento debería adoptar medidas para garantizar la presentación, medidas que pudieran llegar a la subrogación/o caducidad del expediente de redacción de la EMOT.

4.- La EMOT, versión preliminar, se sometería a información pública, consultas e informes por plazo de dos meses a fin de los ciudadanos, colectivos ciudadanos, entidades públicas, organismos, mancomunidades, compañías suministradores, gestores de infraestructuras y las distintas administraciones públicas y departamentos sectoriales afectadas emitirán sus sugerencias, recomendaciones o informes. Concluido este periodo, el Departamento competente de Ordenación del Territorio y Urbanismo emitirá un INFORME INTEGRADO en el que no como un mero relato sucesivo de informes emitidos que componen un informe de adición, sino como un UNICO INFORME que coordine, valore y resuelva las posibles contradicciones entre los distintos informantes. El Departamento, a la vista de la EMOT Preliminar e Informe Integrado, redactara, previo acuerdo con el Ayuntamiento, la propuesta de CONCIERTO PREVIO Ayuntamiento-

Gobierno de Navarra en el que se definirá la ESTRATEGIA TERRITORIAL del Municipio a medio y largo plazos, y que se referirá a los aspectos de contenido o interés supramunicipal. De este Informe y Concierto Previo se dará cuenta a la Comisión de Ordenación del Territorio para su conocimiento y validación.

5.- El Ayuntamiento, a la vista de las sugerencias e Informe Integrado elaborara en el plazo máximo de dos meses, la EMOT, versión definitiva , la someterá a aprobación municipal, junto con el texto del CONCIERTO PREVIO, concluyendo aquí los tramites de la EMOT.

En conclusión, en un máximo de 15 meses la ciudad deber contar con un documento ESTRATEGICO, construido de forma participativa, y un acuerdo pleno con el Gobierno de Navarra sobre los aspectos territoriales que afectan al municipio y tienen una incidencia sectorial, supramunicipal o están regulados. Previstas en instrumentos de ordenación de territorio aprobados.

**(1) Artículo 71. Tramitación del Plan General Municipal.**

1. Durante su tramitación, el Plan General Municipal estará sometido a un proceso de participación de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de esta ley foral. Dicho proceso deberá desarrollarse tanto en la tramitación de la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio como en la tramitación del Plan Urbanístico Municipal, 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.

2. Asimismo, durante la tramitación del Plan General, el ayuntamiento solicitará los informes preceptivos de los organismos y Administraciones Públicas en aquellos aspectos y conforme a los procedimientos que las respectivas normas sectoriales establezcan.

3. Los ayuntamientos, bajo la dirección técnica de la Comisión de Seguimiento, deberán redactar en primer lugar la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio. A tal efecto efectuarán las consultas previas ambientales y recabarán de las entidades, organismos y administraciones públicas competentes la información necesaria para la elaboración del Plan General.

4. Una vez elaborada la versión preliminar de la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio, se someterá a un periodo de información pública de al menos un mes mediante anuncio inserto en el Boletín Oficial de Navarra y publicado en los diarios editados en la

Comunidad Foral de Navarra. Simultáneamente se remitirá al Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para que recabe los informes sectoriales que deban emitirse por los diferentes departamentos de la Administración Foral en orden a sus competencias así como por las mancomunidades a que pertenezca el municipio en relación a sus servicios afectados.

5. El ayuntamiento, tras la consideración de las conclusiones del Plan de Participación referidas a esta fase y los informes emitidos, aprobará la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio, previo Concierto con el Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo sobre los elementos constitutivos del modelo territorial definido y a desarrollar en la fase del Plan Urbanístico Municipal.

6. Transcurrido un plazo máximo de dos meses desde su entrada en el registro del departamento, este elevará a la Comisión de Ordenación del Territorio para su aprobación, si procede, la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio. Esta podrá ir ajustándose a lo largo de la tramitación del Plan General Municipal, en función de los procesos de información pública e informes sectoriales que se produzcan.

7. Aprobada la Estrategia y Modelo Ordenación del Territorio, se iniciará la redacción del Plan Urbanístico Municipal, que seguirá bajo la dirección técnica de la Comisión de Seguimiento.

8. Terminada su redacción, el ayuntamiento procederá a su aprobación inicial y lo someterá a informe de los concejos afectados y de las mancomunidades a las que pertenezca el municipio, respecto a sus servicios afectados por el planeamiento. Asimismo lo someterá a información pública durante el plazo mínimo de un mes, mediante anuncio inserto en el Boletín Oficial de Navarra y publicado en los diarios editados en la Comunidad Foral de Navarra, debiendo procederse por parte del ayuntamiento a su difusión y participación conforme a lo dispuesto en el Plan de Participación.

9. Conjuntamente con la información pública, se remitirá el plan aprobado inicialmente al Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, para recabar informes sobre las materias competencia de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra.

Estos informes tendrán la consideración de actos de trámite cualificados a los efectos de lo dispuesto en la normativa reguladora del Procedimiento Administrativo Común, y deberán emitirse en un plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual sin haberse recibido se tendrán por evacuados prosiguiendo con la tramitación.

10. Dicho departamento elaborará un informe global en el que se refundirán las consideraciones sectoriales de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra. El plazo

para la emisión de este informe será de dos meses desde que se hubiera presentado la solicitud, y transcurrido dicho plazo sin haberse recibido el mismo en el ayuntamiento se tendrá por evacuado.

11. El ayuntamiento en vista de la información y, en su caso, de la audiencia, lo aprobará provisionalmente con las modificaciones que procedan en el plazo máximo de seis meses, y previa Declaración Ambiental Estratégica. Cuando las modificaciones signifiquen un cambio sustancial en la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio del Plan inicialmente aprobado, se abrirá un nuevo periodo de información pública del plan durante un mes antes de otorgar la aprobación provisional, la cual deberá producirse en los dos meses siguientes a la finalización del anterior periodo de información.

12. Aprobado provisionalmente el plan, se remitirá el expediente completo al Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para su aprobación definitiva.

13. Todos los acuerdos municipales previstos en este artículo deberán contener un informe sobre su adecuación a los instrumentos de ordenación territorial y al resto del ordenamiento urbanístico, emitido por técnico perteneciente a la administración local actuante o a alguno de los órganos previstos en los artículos 16 y 18.2 de esta ley foral.

14. Entregado el expediente del plan, si el Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo observara la falta de documentos, requerirá al municipio para que subsane las deficiencias detectadas.

15. Una vez completo el expediente, el Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo examinará el plan, analizando su adecuación al marco legal vigente, al Concierto y a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial, así como la coordinación de las soluciones ofrecidas desde el punto de vista municipal con la Declaración de Incidencia Ambiental y las políticas sectoriales que sean competencia de la Comunidad Foral de Navarra.

16. De conformidad con lo previsto en el apartado precedente, el titular del Departamento responsable de ordenación del territorio y urbanismo adoptará una de las siguientes resoluciones:

a) Otorgará la aprobación definitiva, si el plan se ajusta a lo establecido en el apartado quince precedente.

b) Otorgará la aprobación definitiva incorporando determinaciones necesarias para cumplir con lo establecido en el apartado quince precedente, debiendo incorporarse las mismas en un texto refundido por parte del ayuntamiento en un plazo máximo de tres meses. En el caso

de que el ayuntamiento no proceda a presentar el plan corregido en dicho plazo, el titular del Departamento competente podrá aprobar y publicar dicho texto refundido.

c) Denegará la aprobación definitiva, si el plan contuviera determinaciones manifiestamente contrarias a lo establecido en el apartado quince precedente.

17. El titular del Departamento competente notificará sus resoluciones al ayuntamiento afectado en el plazo de tres meses desde el ingreso del expediente completo en el Registro de la Administración de la Comunidad Foral. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere notificado resolución alguna al ayuntamiento, se entenderá aprobado el Plan General Municipal.

#### VIII.4.2.- PEAU 1 del AREA FERROVIARIA de Tudela del PGM.

El PEAU del Área Ferroviaria de Tudela – en cuanto a la naturaleza, contenido y problemática del instrumento se desarrolló ampliamente en el Entregable 1, Capítulo III, página 117 y ss- NO figura en la EMOT con una actuación propia, sino que se engloba en el Eje 3.- Circunvalación. En el modelo propuesto de EMOT esta actuación se contemplaría en cuatro apartados:

- Ideas-ejes/ Líneas de actuación/ y, en su caso, proyectos de actuación futura en el territorio para responder a las necesidades presentes y futuras del mismo.

##### EJE 3.- CIRCUNVALACION

LÍNEA DE ACTUACION 3.1.- Regeneración urbana integral del antiguo trazado ferroviario en suelo urbano para su integración residencial, dotacional-espacios libres y viario en la ciudad.

PROYECTO. 3.1.1.- Elaboración y tramitación PEAU Área Ferroviaria. Programación 2019-2020. Responsable Ejecutivo: Área de Urbanismo Ayto. Tudela.

- Esquema básico de infraestructuras, dotaciones y equipamientos generales para la localidad que tiene carácter estructurante del territorio.

EJE 3.- CIRCUNVALACION. .Creación de un nuevo anillo viario circular que libera el centro de la ciudad de tráfico y permite su peatonalización.

TRAMO-FASE 1.- Aprovechamiento del espacio librado por el ferrocarril desde el Bulevar de la Peñica- Paseo de Pamplona a calle Padre Ubillos.

- Principios generales de actuación para lograr la sostenibilidad de las actuaciones futuras y porcentaje de vivienda protegida que deberá contemplar el PUM.

### CRITERIOS DE MINIMOS de SOSTENIBILIDAD del Proyecto 3.1.1 (PEAU Área Ferroviaria).

Estos criterios se pueden modificar, ajustar y variar en el PEAU de forma justificada conforme a la MSVE y criterios legalmente previstos.

- o El ámbito grafico propuesto para el PEAU (a lo largo de 2 Km y con 18,89 Has).
- o Usos necesarios y principales : residencial colectivo y sistema local de espacios libres- Huertos peri-urbanos.
- o Densidad mínima nuevo uso residencial colectivo. 65 viviendas /ha. (aproximadamente 1.200 nuevas viviendas). Tipología predominante: Residencial Colectiva.
- o Superficie mínima de nuevas zonas libres : 5 has.
- o Nueva vivienda protegida : 50 %.
- o Esquema viario estructurante de ciudad : Circunvalación Tramo –Fase 1, conforme a esquema del Plan Director Eje 3.- Circunvalación .
- Indicación de ámbitos-Sectores de análisis del territorio necesitados de actuación de reforma o regeneración urbana de carácter integral.

#### A 1.- PEAU Área Ferroviaria. (PEAU 1)

- o El ámbito grafico propuesto para el PEAU (a lo largo de 2 Km y con 18,89 Has).
- o Suelo Urbano No consolidado. Uso característico Residencial Colectivo. Actuación de Renovación o Reforma de la Urbanización (art. 90.4 TRLFOTU)/y, Actuación de Renovación Urbana Integrada (art. 62 TRLFOTU)

Con estas determinaciones y, si se quiere, con un esquema de ordenación meramente orientativo e indicativo, previsiblemente un esquema no figurativo) concluirían las determinaciones del PGM y seria información suficiente para elaborar el PEAU que tendría la siguiente tramitación ( art. 60.2, 62 y 72 TRLFOTU).

El PUM, a nuestro juicio, NO debería ir mucho más allá en la [FICHA URBANISTICA del proyecto 3.11.- PEAU 1. Área Ferroviaria](#), pero el criterio del Departamento competente en ordenación del territorio es entender que se deben incorporar en el PGM unas mínimas determinaciones estructurante (art. 49.1 a) TRLFOTU; modelo de ocupación, y “elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro”), y así exigiría como Condiciones básicas de ordenación para una Actuación de Reforma o Renovación de Urbanización en Suelo Urbano, haciendo referencia al art. 49. 1 y 2 TRLFOTU:

- a) Definir un Sector de análisis y ordenación estructurante ( se incorpora)
- b) la edificabilidad máxima, densidad (número de viviendas /ha) , uso global, porcentaje de vivienda protegida, tipología de viviendas y elementos estructurante de ordenación.

Una cuestión absolutamente relevante es la Viabilidad Económica de la actuación. En el PUM se habrá debido incluir un Memoria de Viabilidad y sostenibilidad económica que justifique "la viabilidad económica de las operaciones previstas en el Plan y su impacto en la hacienda pública" (art. 58.5 f) TRLFOTU), pero evidentemente con la información y determinaciones que contiene el PGM solamente podrá hacer un aproximación para conocer la posible rentabilidad de la operación a precios normales de mercado inmobiliario, y ello se obtendrá en el PGM de la operación siguiente:

Valor en venta de 600 vivienda tipo Protegidas (a razón 30.000 €/viv)

Valor en venta de 600 viviendas libres (a razón de 50.000 €/viv)

Valor en venta de locales, aparcamientos y otros usos lucrativos

Repercusión suelo y costes de urbanización que pueden ser soportados por la actuación.

En una aproximación (hipótesis solo con valor de ejemplo) la actuación pudiera suponer un valor en el mercado del producto inmobiliario de  $18.000.000 + 30.000.000 + 10.000.000 = 58.000.000$  €.

La repercusión del valor suelo y los COSTES DE UEBANIZACION, incluyendo todo el nuevo sistema viario, zonas verdes, etc, se estima que NO debería superar el total de la actuación un 22- 25 % ( recuérdese que para la VPO no puede superar el 17,5 % , la VPT el 20 %) , es decir entre 12.760.000 -14.500.000 €.

Se debería conocer el coste de urbanización estimado para las infraestructuras y servicios que debe asumir, y costear el PEAU, y para que pudiera ser VIABLE la actuación, con esa cifra se debería poder pagar el suelo si la administración quisiese actuar por el sistema de EXPROPIACION , expropiase todo el suelo incluido en el ámbito haciendo una rigurosa valoración conforme al TRLSyRU 2015, o si acudiésemos al valor catastral actual del suelo (no al de mercado) ; y, todos los gastos de urbanización también estimados , pues no se pueden conocer al detalle indemnizaciones, etc.

Con este primer acercamiento de viabilidad de la actuación prevista en el PGM , que se incorporaría a la MSVE del PGM, el planificador debería poder ver si su alternativa va o no a ser viable en términos de rentabilidad económica para los operadores inmobiliarios, público y/o privados, pues de entenderse inviable a operación desde el inicio, NO se podría incorporar en los términos previstos al Plan, y quizás hubiera que replantearse la actuación, por ejemplo aumentando la densidad o reduciendo costes.

En este caso, la zona destinada a Huertos UE 13) se podría/debería reconvertir en vivienda de cierta densidad; se podría incrementar la densidad que resulta muy baja, y pasar a un mínimo de 75 viv/ha- 100 viv/ha.; se podría reducir los costes de urbanización o se podría incrementar la participación pública en costes ( art. 144 TRLFOTU).

En relación con esta cuestión, densidad, así con el diseño general de la actuación, consideramos de interés aportar las reflexiones de la "Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y regeneración de los existentes", impulsado por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, dirigida por Salvador Rueda, que en base al modelo de Urbanismo Ecosistémico. Entre los 15 principios y objetivos a seguir en la producción de la ciudad o su regeneración, el primero (compacidad vs dispersión) plantea una edificabilidad bruta de 1,25 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s y un parámetro mínimo de densidad para evitar tejidos urbanos dispersos y fomentar espacios urbanos integradores, de entre 100-160 viv/ha.

**Vamos a partir de la hipótesis que la actuación prevista es rentable y viable en términos económicos, y vamos a trabajar desde esa premisa para hacer un simulación de procedimiento de elaboración y tramitación PEAU 1 Área Ferroviaria del PGM de Tudela:**

#### [VIII.4.2.1.- Proceso de elaboración participativa del PEAU 1 AREA FERROVIARIA](#)

El PROCESO PARTICIPATIVO deber ser previo y preliminar a la redacción del PEAU y debe partir única y exclusivamente de lo que el PGM ha definido para el ámbito PEAU, pues ya no cabe discutir la OPORTUNIDAD del PEAU (uso residencial, circunvalación, etc) pues ello fue debatido y aprobado en el PGM que tuvo correspondiente proceso participativo.

## A.- PLAN de PARTICIPACIÓN

### - Plan de Participación

Elaborar, como primera actuación, un Plan de Participación elaborado en base al tipo de actuación que va llevar a cabo el PEAU, -ámbito, usos, influencia en el conjunto de la ciudad, etc. En este caso, y dado la enorme trascendencia de PEAU, que cambiaría toda la fisonomía y modo de vida de Tudela, la participación ser amucho más amplia que a un barrio/s o zona determinada afectada (Griseras, Azucarera, Casco Antiguo, Estación y Paseo Pamplona) , sino que se dirigirá a TODA la ciudad pues TODA se va a ver afectada.

### - Mapa de agentes.

El objetivo de realizar el Mapa es, en base a los resultados del diagnóstico previo e intuitivo del planeamiento, establecer un mapa en el que se definan las personas y perfiles a priori más interesados en el proceso, independientemente de que muchas de las metodologías expuestas puedan tener un carácter abierto a toda la ciudadanía. El Mapa de Agentes debe tener como elemento transversal el hecho de que garantice un representación plural, diversa y multisectorial de la ciudadanía, por entender que el Plan no es una cuestión exclusivamente relacionada con uno o varios sectores económicos.

Se puede considerar que entre el perfil deseable de participantes se encuentren:

- Agentes institucionales: Ayuntamiento, Instituciones con competencias en la ordenación del territorio.
- Agentes económicos y sociales con presencia e interés en el desarrollo territorial y urbano del municipio: industria local, comercio, turismo, asociaciones ciudadanas, responsable técnicos de equipamientos relevantes, asociaciones/agentes relacionados con el medio ambiente.
- Agentes urbanísticos relacionados con la construcción, promoción, técnicos/as o expertos/as de urbanismo.
- Ciudadanos/as a nivel particular, en su diversidad social (población adulta, jóvenes, población infantil), propietarios, personas afectadas por el Plan, etc.

## B.- PLAN DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Esta herramienta se proponía para el PGM, y no será necesaria en la mayoría de los PEAU, pero en este ejemplo, un auténtico PEAU Integral para toda la ciudad, parece necesario que la información y la comunicación con la ciudadanía sea una cuestiones

clave para el impulso, desarrollo y gestión de los procesos participativos así como para promover la motivación ciudadana respecto a su implicación en el proceso, el Plan de Participación incorpora un sistema de comunicación en todas las fases.

## C.- HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN

### C.1.- Foro de participación del PEAU 1 AREA FERROVIARIA

El Foro de Participación se concibe como un espacio de debate y participación ciudadana sobre cuestiones relevantes de ámbito municipal. Está promovido e impulsado, en esta caso por el Ayuntamiento, y en otras actuaciones promovidas por la iniciativa privada por los promotores, y tiene un carácter consultivo, siendo el principal lugar de encuentro y participación del tejido ciudadano respecto al PEAU.

Este Foro NO será necesario ni recomendable en actuación de menor incidencia en la ciudad y los vecinos, sino solo en aquellas actuaciones de gran trascendencia social y urbana,- por ejemplo en actuaciones de Nueva urbanización, suelo urbanizable, pues en la mayoría de los PEAU bastara con un proceso convencional de consulta e información a los vecinos afectados.

### C.2.-Cuestionario estratégico-urbanístico sobre la actuación.

El cuestionario estratégico-urbanístico se plantea como un instrumento de trabajo que pretende servir de apoyo a la toma de decisiones sobre aspectos estratégicos y técnicos del Plan contando para ello con la opinión de un panel seleccionado del Mapa de Actores.

## D.-PROCESO DE PARTICIPACION EN EL PEAU.

Tomando en consideración los planteamientos anteriores en cuanto objetivos, participantes y herramientas, se plantea un modelo u opción de proceso de participación articulado en 3 fases que coinciden con las fases de elaboración del PEAU.

### D1.-FASES 0 Y 1: INFORMACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN / PREDIAGNÓSTICO Y DIAGNÓSTICO DE PARTICIPACIÓN

El proceso de participación en torno al PEAU 1 del Área Ferroviaria viene precedido de una fase preliminar o preparatoria destinada a proporcionar a los la información necesaria y estimular su participación en el Plan, concibiéndose esta como una fase

clave para todo el proceso. Por este motivo, esta fase de información y motivación se pondrá en marcha al inicio del proceso y estará dirigida a la población en general del municipio, por la singularidad del PEAU, y sobre todo a los barrios y colectivos más afectados por la actuación, utilizando para ello diferentes herramientas y canales de comunicación.

#### D.2.-FASE 2: PARTICIPACIÓN EN la DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS del PEAU 1 AREA FERROVIARIA

Fase de trabajo en la que se pretende canalizar la participación de ciudadanos/as y agentes económicos, sociales y urbanísticos en el debate sobre las alternativas/propuestas de desarrollo de la actuación propuesta: Necesidades urbanas, dotaciones, diseño, usos, intensidades, etc. Esta fase tiene un carácter deliberativo o de consulta de opinión.

En esta fase los redactores elaboran distintas propuestas/alternativas y se confrontan con la ciudadanía a fin de conocer su opinión y valoración. Cerrado el proceso, los redactores, ya técnicamente, elaboran el documento tramitable de PEAU con su contenido normativo y regulador del régimen de derechos y deberes.

#### D.3.- FASE DE RETORNO E INFORMACION.

Previamente a someter el PEAU a su tramitación ordinaria, se informa al Foro de Participación del resultado final de la propuesta y se contrasta con el mismo y se justifican las decisiones tomadas.

#### *VIII.4.2.2.- Elaboración y Documentación PEAU 1 AREA FERROVIARIA*

En la hipótesis de trabajo que supone esta experiencia piloto, tras el proceso de participación pública el equipo redactor del PEAU iniciaría la elaboración del documento en la versión que será objeto de tramitación administrativa.

La alternativa de ordenación que se plasme en el documento debe responder a los requisitos y determinaciones del PGM y debería contemplar o atender de alguna manera a las conclusiones del proceso de participación si este se ha realizado con seriedad y con una actitud colaborativa. En concreto el ámbito se dividiría en 13 unidades de ejecución con ordenación detallada (pormenorizada) para cada el conjunto de la actuación y para cada uno de las unidades, es decir (arts. 49.3 y 62.5 TRLFOTU) señalar:

- Edificabilidad máxima asignada, aprovechamientos urbanísticos, coeficientes de homogeneización;
- cumplimiento de estándares de cesión, definición de espacios públicos y de cesión;
- tipología de las edificaciones, alineaciones y rasantes;
- condiciones edificatorias en las parcelas resultantes incluyendo las medidas necesarias para garantizar las medidas propuestas de accesibilidad universal y ahorro energético;
- regulación sobre eficacia y eficiencia energética de las edificaciones y justificación;
- regulación del tipo de obras admisibles;
- régimen regulador de usos pormenorizados;
- construcciones e instalaciones fuera de ordenación y actuación en las mismas;
- unidades de ejecución, plazos de cumplimiento de los deberes urbanísticos y sistemas de actuación, con un avance de la equidistribución de las unidades (relación de propietarios, parcelas afectadas y criterios para la reparcelación) – art. 142 a 144 TRLFOTU.;
- Programa detallado de desarrollo y ejecución de las actuaciones públicas y plazos para el desarrollo de las UE.
- señalamiento de los compromisos públicos y privados que de deban tener en cuenta en las actuaciones- este aspecto esta muy relacionado con la MSVE-;
- definición de los sistemas locales con garantías de accesibilidad universal;
- Plan de Realojo temporal y definitivo de los ocupantes legales de viviendas ( art. 140 TRLFOTU)
- características y avance valorado de los obras de urbanización y fases de las mismas con determinación del sistema de coordinación ( p.e. Proyecto de Distribución de costes)- arts. 133, 134,151 y 160 TRLFOTU- .
- Avance de diseño, y procedimiento para su aprobación y ejecución, de la infraestructura viaria de interés general – sistema viario local que compone el Eje 3, Circunvalación-.

La documentación tramitable deberá incluir:

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

- Estudio de Movilidad generada (art. 53.2 TRLFOTU) de gran importancia y trascendencia en una actuación de esta naturaleza por la importancia que el nuevo trazado viario tiene para el conjunto y funcionamiento de toda la ciudad.
- Memoria de Sostenibilidad y Viabilidad Económica, conforme al contenido y detalle del art. 62.3 TRLFOTU, En esta ocasión ya se dispone de todos los elementos para elaborar una completa y compleja MSVE en la que ahora sí se deberá justificar con mayor profundidad y rigor la viabilidad y sostenibilidad de la actuación y de cada unidad de ejecución de las previstas.
- Conclusiones del Proceso de Participación en la elaboración del PEAU.

Para este tipo de PEAU que va a servir para la declaración del ámbito como Área de Renovación urbana integrada por el Gobierno de Navarra, y para el que se debería suscribir un convenio entre administraciones ( lógicamente previo a la redacción del PEAU y en el que se establezcan los actores e impulsores, por ejemplo, un CONSORCIO entre Ayuntamiento de Tudela, Gobierno de Navarra y ADIF al que se puedan sumar propietarios-promotores privados, art. 136.1 TRLFOTU), pues no se olvide que el propietario mayoritario de esta actuación puede ser ADIF, se debería incorpora al expediente:

- Estudio y medidas de carácter social sobre la población afectada, en todas o determinadas unidades, y medidas de socialización del proyecto.
- Sistema de indicadores de gestión y resultado de la actuación a fin de poder conocer el avance del PEAU y su grado de cumplimiento.

En relación con la figura que debería impulsar la Actuación existe un importante número de ejemplos que a lo largo de décadas pasadas, se constituyeron en ciudades como Logroño, Burgos, Valencia o Pamplona, para la integración del ferrocarril de alta velocidad en la ciudad, con una rasgo común, como era que las plusvalías generadas por la acción planificadora revirtieran , en su totalidad, al pago de las obras de urbanización de los entornos urbanos en que se ubicaban las antiguas vías ferroviarias.

#### VIII. 4.2.3- Tramitación PEAU 1 AREA FERROVIARIA.

La tramitación del PEAU, de exclusiva competencia municipal, se regula en el artículo 72 TRLFOTU, y no parece que deba modificarse, pues la Ley prevé una tramitación que debe resultar ágil y rápida para la aprobación del PEAU, con plazos máximos y funcionamiento del silencio positivo en caso de inacción municipal.

En esta tramitación se contempla el necesario ejercicio de la información pública, art. 72.1 a) y 7.2 TRLFOTU, distinta de la participación pública, pero engloba en el concepto amplio de transparencia. El Plan de Participación ha podido prever algún tipo de participación, difusión o socialización más amplia del PEAU, que en este caso parece más que razonable y necesario por la amplitud y carácter general para la ciudad del mismo.

Un concepto que no queda claro en la Ley, y debe integrarse jurisprudencialmente, es el de "cambio sustancial del plan", tras la aprobación inicial del PEAU y a la vista de las alegaciones formuladas ( art. 72.1 b) TRLFOTU) que supondría una nueva información pública antes de la aprobación definitiva y como modifica ello los plazos de aprobación, en su caso. Concepto de este tipo, concepto jurídico indeterminado, pudieran ser concretados en las Instrucciones Técnicas o en una norma reglamentaria de desarrollo de la Ley Foral que prevé la misma.

#### **VIII.5.- CONCLUSIONES.**

El ejercicio de esta *experiencia piloto* de redactar un documento de EMOT para Tudela y un PEAU de una amplio Área de la ciudad que conllevaría una importante renovación urbana de la misma, nos ha permitido definir con más intensidad el contenido y tramitación de ambas figuras, así como su importancia para la ordenación de un municipio, y a modo de conclusiones finales, y con objeto de su reflexión futura por quien corresponda proponemos:

- 1.- La EMOT pudiera reformularse lealmente para darle un contenido más estratégico para el municipio, y menos urbanístico, simplificar su contenido y tramitación, diferenciándolo más claramente del PUM.
- 2.- La contratación de la EMOT y PUM podría ser dual en procesos diferentes y requiriendo perfiles diferentes para acometer el trabajo.

- 3.- Se debería regular taxativamente los plazos de duración del proceso de elaboración y aprobación de la EMOT, así como del PUM, fijándose en un máximo de 12/15 meses, y en caso de incumplimiento se elaboraría un Directriz Territorial por el Departamento competente en ordenación del territorio y urbanismo con un claro contenido de fijar los elementos de ámbito competencial foral-sectorial de un futuro planeamiento municipal.
- 4.- Se debe regular/ proponer un modelo de Proceso participativo preliminar y previo a la elaboración de la EMOT que de seguridad jurídica a los operadores y actores del planeamiento municipal. Se propone esquema.
- 5.- Se formula una propuesta de tramitación más ajustada a la nueva configuración de la EMOT y con obligaciones en cuanto al cumplimiento de emisión de informes y plazos más exigentes a fin de evitar dilaciones. Este mismo planteamiento se debería trasladar a la tramitación del PUM.
- 6.- Se formula una propuesta de configuración del contenido de un ámbito objeto de PEAU en la EMOT/PGM (Ficha Urbanística) , así como de un modelo de Proceso de Participación previo y preliminar a la elaboración PEAU.
- 7.- Se proponen contenidos de un PEAU de las características e importancia para un municipio del trabajado en la experiencia piloto.

## **CAPITULO IX. ANALISIS DE LA NORMATIVA EUROPEA. IDENTIFICACION DE MECANISMOS DE MEJORA Y ANALISIS DE LAS ESTRATEGIAS EUROPEAS Y REGIONALES.**

Conforme se expuso en la oferta de trabajo, la primera parte de este Capítulo ya fue desarrollada en el Capítulo VI del entregable primero, formulando en el presente Capítulo la parte propositiva.

La contratación pública es una de las materias en que con mayor intensidad ha legislado la Unión Europea, antes CEE, debido a la preocupación máxima por lograr un mercado unitario en el que prime el principio de libertad de establecimiento y la libre concurrencia e igualdad de oportunidades en la prestación de servicios, así como la transparencia e igualdad en la contratación de los mismos.

A ello hemos de añadir una más que importante y consolidada jurisprudencia del TJUE que deja pocas dudas sobre la importancia, trascendencia y rigor con que se debe aplicar la normativa de la Unión por los países miembros, y como la trasposición de las Directivas al Derecho nacional no pueden hacerse de otra forma que con el máximo respeto hacia las misma.

Fueron las Directivas de 2004 - Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE- las propulsoras de una contratación pública más transparente, ágil y las que supieron dotar de un carácter trasfronterizo a la contratación pública, pero ya en 2011, el Parlamento y la Comisión vieron la necesidad de profundizar en una nueva estrategia, toda vez que tales Directivas ya habían cumplido parte de sus objetivos, y aunque habían sabido crear un marco de contratación más eficiente, era necesario seguir avanzando en la simplificación y en la eficiencia de los procedimientos, así como, en el ahorro de costes.

Esta no es una cuestión baladí, dado que, por ejemplo España, gastaba al casi el 20% de su PIB en suministros, obras y servicios públicos (*Public Procurement Indicators 2010*, Comisión Europea). Por lo que a juicio de la Comisión resultaba de gran interés la implantación de un sistema de contratación pública, que haga un amplio uso de los medios tecnológicos existentes, que en este ámbito estaban infrautilizados dando lugar a una nueva Directiva (2014) más

acorde con el contexto económico y tecnológico actual, y sobre todo que ponga la contratación pública al servicio de la Estrategia de Desarrollo Europea.

(Preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre).

*“La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM(2010) 2020] se basa en tres prioridades interrelacionadas y que se refuerzan mutuamente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; promoción de una economía con pocas emisiones de carbono, que haga un uso más eficaz de los recursos y que sea competitiva; y fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial. [...]”.*

*“En la actualidad, nos encontramos ante un panorama legislativo marcado por la denominada «Estrategia Europa 2020», dentro de la cual, la contratación pública desempeña un papel clave, puesto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos.*

*Con este fin, aparecen las tres nuevas Directivas comunitarias, como son la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la 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, y la más novedosa, ya que carece de precedente en la normativa comunitaria, como es la Directiva 2014/23/U, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.”*

(Preámbulo de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril)

*“II.-Objetivos de la ley foral*

*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 investigación, 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.

La Unión Europea considera imprescindible promover un mercado único y más competitivo como medio para alcanzar mejores niveles de eficiencia en el gasto público puesto que entiende que un incremento de la competencia permite la consecución de la mejor relación calidad-precio, concepto que pasa a ser clave en cualquier adjudicación dentro de las nuevas Directivas y de esta ley foral. Al mismo tiempo, se ha entendido que para conseguir la perseguida eficiencia y competitividad son necesarias normas más sencillas y eficaces, que faciliten el trabajo tanto de los poderes adjudicadores como de las empresas y profesionales que participan en las licitaciones.

Por otra parte, como ya se ha señalado, facilitar la participación de las pymes en la contratación pública es uno de los grandes objetivos de esta ley foral, en consonancia con lo establecido por la propia Comisión Europea, que en su documento COM(2010)608 "Hacia un Acta del Mercado Único, por una economía social de mercado altamente competitiva", afirmó: Las pequeñas y medianas empresas son las que ofrecen el mayor potencial de empleo; su papel dentro del mercado único merece una especial atención y actuaciones específicas para responder a sus preocupaciones". Para ello destacan las medidas de simplificación del procedimiento, y la reducción de cargas administrativas, introducidas en esta ley foral.

La utilización de la contratación pública como un instrumento en la política de igualdad de género, social, ambiental o de investigación cobra ahora mayor relevancia puesto que se ha entendido que las mismas tienen relación directa con el interés general y suponen una forma adecuada de utilizar los fondos públicos más allá de la concreta finalidad que pretenda satisfacer cada contrato. Por ello, se establecen en esta ley foral lo que pueden denominarse "cláusulas horizontales" en estos ámbitos: el cumplimiento de la normativa de igualdad de género entre mujeres y hombres, social,

laboral y medioambiental debe ser vigilada y exigida en todas las fases del contrato, desde la selección de licitadores hasta la ejecución del mismo y los incumplimientos de estas exigencias pueden justificar tanto la exclusión de un procedimiento como el rechazo de una oferta o la resolución de un contrato ya adjudicado.

La modernización es sin duda otro eje transversal de esta norma, que como máximos exponentes recoge por un lado la licitación electrónica con carácter obligatorio, y por otro lado un intento de promover la innovación en ámbitos en los que la actuación pública es mayoritaria (como la educación, la salud, ordenación del territorio etc.) para optimizar el funcionamiento de los servicios públicos, consiguiendo así mayor eficiencia en el gasto.

En este ámbito de modernización puede resaltarse también la inclusión de medidas para el incremento de la transparencia y la lucha contra la corrupción, que sin duda tienen trascendencia a la vista de la situación de crisis económica y la proliferación de noticias referentes a la mala utilización de la contratación pública.

Finalmente, esta ley foral quiere aprovechar la experiencia de los diferentes agentes implicados en la contratación pública para mejorar determinados aspectos de la regulación como las causas de invalidez de los contratos y el régimen de penalidades.

Con todo ello se persigue, en definitiva, recoger en el ámbito de la Comunidad Foral las exigencias de la normativa europea de contratación pública y en última instancia un mejor cumplimiento de los objetivos de interés público que deben guiar la actuación de todos los poderes adjudicadores."

Vemos por tanto que la estrategia europea, adoptada por España y Navarra, de contratación pública va mucho más allá que la mera regulación de la forma de contratar de las administraciones públicas, sino que utiliza la contratación como herramienta e instrumento de política económica para lograr un cambio de modelo económico y crecimiento sostenible en Europa, por lo que la contratación pública adquiere otra dimensión que hasta ahora no tenía. Así la estrategia europea en contratación debe servir para:

- a) Promover un mercado único y más competitivo como medio para alcanzar mejores niveles de eficiencia en el gasto público.
- b) Facilitar la participación de las pymes en la contratación pública.

- c) Fomentar la política de igualdad de género, social, ambiental o de investigación.
- d) Incrementar la transparencia y la lucha contra la corrupción.
- e) Promover la innovación en ámbitos en los que la actuación pública.

Pero la adopción de unas nuevas Directivas no desplegaría todo su virtualidad si la misma no viniese acompañada de otras serie de medidas tanto de carácter legislativo como no legislativo. Entre ellas, y para fomentar la contratación trasfronteriza, es decir entre empresas de distintos Estados, pudiendo competir en igualdad de oportunidades, es más que necesario seguir avanzando en la implantación de un sistema de contratación electrónica y para entender el alcance que se pretende con el desarrollo global del mismo, resulta clarificador, en un primer estadio, establecer y definir cuáles son las ventajas de la implantación de este sistema. Tales ventajas deben ser transmitidas y entendidas por parte de los operadores implicados, tanto poderes adjudicadores como empresas participantes.

A tenor de la Comisión, estas ventajas son las siguientes:

- 1º Mayor accesibilidad y transparencia: la información referida al procedimiento electrónico estaría automatizada y el proceso de contratación estará mejor documentado y accesible.
- 2º Reducción tanto de los costes administrativos (personal, tiempo, recursos materiales) como de los costes de participación de los licitadores. Ventaja esta en sintonía con un contexto donde prima la realización de un gasto público eficiente. Esto redundaría en una mayor agilidad en la contratación.
- 3º Con menores costes de gestión y una mayor agilidad, se consigue un ahorro en los productos o servicios contratados.
- 4º Se recortan distancias en pro de una contratación transfronteriza, que supone la participación de más empresas en un número mayor de escenarios. En este sentido, habría que desterrar la idea de que una contratación transfronteriza supondría limitar la participación de las empresas regionales y su potencial, llegando incluso a poder ser expulsadas del mercado. Más bien, se debería mirar la otra cara de la moneda, y hacer ver a esas empresas regionales –PYMES, en su mayoría- su

posibilidad de abrirse a nuevas oportunidades y a nuevos mercados lo que les daría la posibilidad de ser más competitivas.

Junto a estas ventajas, conviene señalar también los inconvenientes existentes; siendo el principal el coste económico que la implantación de un sistema de contratación electrónica supone para todos los actores implicados. No obstante, las experiencias a nivel europeo demuestran que esos costes son rápidamente recuperables en el medio plazo, y así, se pone de manifiesto tanto en el Libro Verde (que destaca los casos de Reino Unido y Portugal) como en la Comunicación (donde se recogen, entre otras, la experiencia francesa).

*“A grosso modo, el Reino Unido cuantifica el ahorro conseguido en sus costes derivados de la contratación en más de un 10%, gracias a la utilización de la subasta electrónica en 2010.*

*Una comparativa realizada por Portugal sobre un mismo tipo de contratación (obras en hospitales públicos) en la que se emplean diferentes formatos- formato papel en 2009 y soporte electrónico en 2010- dictamina la existencia de un importante ahorro. Éste se logra mediante la consecución de una reducción de costes del 18%, derivada de una mayor competencia gracias al uso de infraestructura tecnológica. Resulta más que interesante destacar en este punto que Portugal es el primero de los 27 países de la Unión Europea en implantar de forma obligatoria el uso de la contratación electrónica desde el 1 de noviembre de 2009.*

*L'Union des groupements d'achats publics (organismo central de compras de Francia) cifra en un 10% la reducción de cargas administrativas que han tenido que soportar las entidades compradoras. Asimismo, hace un apunte interesante dicho organismo referido a la necesaria formación del personal y adecuación de los procesos internos de trabajo al nuevo sistema de contratación. Concluye su análisis indicando que el coste de aplicación de tal sistema es mínimo en relación con los beneficios obtenidos y pendientes de obtener.*

*Asimismo, en relación con el tema de costes, es necesario traer a colación el desarrollo de las infraestructuras tecnológicas (englobando en este aspecto, los requisitos de identificación y autenticación, así como el desarrollo de las distintas plataformas por parte de los poderes adjudicadores para la tramitación de ofertas). Dichas infraestructuras suponen un gran desembolso económico para los operadores,*

*pudiendo ser un elemento disuasorio en especial para los actores de pequeño tamaño, ya sean poderes adjudicadores ya sean empresas.*

*Desde el punto de vista de las administraciones implicadas, y de los posibles costes que supondría la inversión en el desarrollo de una infraestructura adecuada, merece la pena resaltar actuaciones importantes para minimizar esos costes. Desataca entre ellos, el aplicativo utilizado por la Comisión Europea, "Open e-PRIOR" en fuente abierta, para permitir el intercambio de documentos relacionados con los catálogos electrónicos, pedido electrónico y facturación electrónica. Así como, el programa PEPOL, desarrollado por la Comisión, para facilitar la interoperabilidad entre las plataformas de los Estados Miembros. Todos ellos precedidos por la aplicación de publicaciones en el DOUE denominada TED, que ha contribuido a una verdadera puesta en marcha de la administración electrónica."(Emma Vidorreta Berdonces, Análisis de las medidas de impulso para la implantación de contratación electrónica, Observatorio de la Contratación Pública, 25.11.2013)*

Esta nueva perspectiva de la contratación pública, trasladada a nuestro Derecho nacional y foral desde 2017-2018, puede suponer nuevas oportunidades para las empresas navarras del sector de obra pública y construcción, en relación a la contratación nacional y regional, y la contratación trasfronteriza. Atendiendo a la reducción del número de empresa, pero sobre todo al tamaño de las mismas que ahora tiene el sector, pero también a sus capacidades de innovación y tradición de trabajar no solo en Navarra, las empresas pueden concurrir, con los debidos apoyos, a licitaciones y concurrencia no solo nacional con un alto grado de posibilidades de éxito si se lo proponen, así como ya están haciendo empresas de edificación.

La colaboración con la administración, y la propia agrupación del sector para ser competitivo en licitaciones internacionales, debería ayudar a afrontar las dificultades iniciales e inversiones necesarias para poder estar en mejor posición. Así, por ejemplo, las empresas deberían invertir en medios para la contratación electrónica trasfronteriza, o para la formación en materia TIC referida a los requisitos necesarios para poder contratar electrónicamente orientada a aquellas empresas que lo demandasen (en especial, las PYMES).

La administración en estos caso debe velar por que se adapten medidas para favorecer este tipo de contratación, y para superar las dificultades inherentes al mismo, tales como el que

podieran encontrarse los actores implicados plataformas tecnológicas no compatibles entre sí en los distintos países y administraciones incluso nacionales. Esta circunstancia supondría grandes costes de inversión al no apostarse por una fuente abierta y coartaría la competencia, reduciendo una vez más la misma, a niveles regionales. No debemos olvidarnos que para un efectivo desarrollo de la contratación pública electrónica es necesario adoptar medidas legislativas tendentes a armonizar los requisitos técnicos exigidos, así como a la creación de un nuevo marco jurídico referido a la identificación, autenticación y firmas electrónicas; debiendo avanzarse en estos aspectos en especial por parte de la Comisión Europea, ya que es el ejemplo a seguir.

En este sentido, la Comisión Europea ha venido trabajando desde el año 2000 en el desarrollo de plataformas que permitan el despliegue de la Administración electrónica entre las distintas Administraciones Públicas, con proyectos tales como el IDA, destinado a garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas; el proyecto IDABAC, referido a la prestación en condiciones de interoperabilidad de servicios paneuropeos de administración electrónica; y finalmente, el programa ISA, que avanza en las mismas cuestiones de interoperabilidad.

Por tanto, y a la vista de las oportunidades que la contratación en el marco de la Unión puede suponer, sería necesario que las empresas regionales estuvieran muy atentas, y posiblemente para ello debería ser la FLCN, junto con las organizaciones sectoriales del Sector, las que fomentaran la agrupación, colaboración y se dotasen de herramientas para favorecer esta opción, conforme a propuestas como las que formularemos, al final de este Capítulo, y en base a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité De Las Regiones de 3.10.2017 (COM(2017, 572 final): Conseguir que la Contratación Pública funcione en Europa y para Europa

*“Una parte sustancial de la inversión pública en nuestra economía se destina a la contratación pública, que supone el 14 % del PIB de la UE, convirtiéndola en un elemento fundamental del ecosistema inversor. Las autoridades públicas pueden utilizar esta palanca de una manera más estratégica, para obtener una mayor rentabilidad por cada euro de dinero público gastado y contribuir a una economía más innovadora, sostenible, inclusiva y competitiva. (...)*

*Esta Comunicación presenta una estrategia de contratación pública que establece el marco político general y define prioridades claras para mejorar la contratación en la práctica y apoyar las inversiones en el seno de la UE.*

## **1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA TIENE MÁS IMPORTANCIA QUE NUNCA**

Los ciudadanos europeos esperan una justa compensación por sus impuestos en forma de servicios públicos de alta calidad. Los padres querrían que sus hijos recibieran alimentos saludables en las escuelas; los habitantes de las ciudades esperan mayores inversiones en ciudades inteligentes y sostenibles para disfrutar de una vida mejor con carriles para bicicletas seguros, plazas y parques construidos con materiales seguros e innovadores; los usuarios de las carreteras esperan construcciones de infraestructuras seguras y de alta calidad; los pacientes precisan un mejor acceso a una atención sanitaria de mejor calidad y esperan disponer de equipos médicos y herramientas de diagnóstico basados en las últimas innovaciones. Para garantizar la prestación de servicios públicos de alta calidad, se precisa un planteamiento estratégico de la contratación. Esto depende en gran medida de procesos de contratación pública modernos y eficientes.

Para las autoridades públicas, la contratación es una potente herramienta para gastar el dinero público de una manera eficiente, sostenible y estratégica, especialmente en tiempos en los que los presupuestos nacionales están muy ajustados. Una mejor gestión de la contratación, que asciende a 2 billones EUR cada año puede dar lugar a ahorros significativos en los presupuestos públicos y a más inversión. Por ejemplo, un aumento de la eficiencia del 10 % podría generar importantes ahorros de 200 000 millones EUR al año, sin que haya que recortar el nivel de servicio prestado a los europeos. La contratación tiene también un importante impacto en los fondos estructurales y de inversión de la UE, donde casi la mitad de estos fondos se gasta a través de contratos públicos. Una buena contratación permite obtener la mejor relación calidad-precio para estos fondos europeos.

La contratación también es importante para las empresas europeas que se benefician del mercado único a la hora de licitar por contratos públicos en sus propios países y en otros Estados miembros de la UE. La aceleración tecnológica y la digitalización, los cambios demográficos y los mercados cada vez más interconectados afectan en gran medida a nuestras sociedades y economías. En un mundo globalizado, la integración económica facilitada por el mercado único continúa siendo un impulsor

clave para la creación de riqueza y competitividad y, por consiguiente, nuestra mejor protección. (...)

La contratación pública es un instrumento estratégico en el conjunto de medidas económicas de cada Estado miembro. La Estrategia para el Mercado Único de 2015 abogaba por sistemas de contratación pública más transparentes, eficientes y responsables. Esto exige pasar de un enfoque puramente administrativo a un enfoque con una perspectiva estratégica y basado en las necesidades, que respete completamente las normas. Con un gasto anual de aproximadamente el 14 % del PIB de la UE, la contratación pública puede contribuir a afrontar muchos de los principales retos de Europa, especialmente la consecución de un crecimiento sostenible y la creación de empleo. Puede permitir inversiones en la economía real y estimular la demanda para aumentar la competitividad basada en la innovación y en la digitalización, tal como destacaba la Comunicación sobre la industria. También puede promover la transición a una economía circular, eficiente en el uso de recursos y en el uso de la energía, y fomentar el desarrollo económico sostenible y sociedades más equitativas e inclusivas.

La nueva generación de directivas sobre contratación pública, adoptadas en 2014, proporciona un marco más flexible para la contratación. Simplifican los procedimientos de contratación pública y mejoran el acceso de las pymes a la contratación. El objetivo global es obtener una mejor relación calidad-precio para el dinero público, proporcionar mejores resultados para los objetivos sociales y de otras políticas públicas, al tiempo que se aumenta la eficiencia del gasto público. Por último, las disposiciones más estrictas en materia de integridad y transparencia de las directivas tienen como finalidad la lucha contra la corrupción y el fraude.

Aunque la transposición de las directivas al Derecho nacional ha sido lenta, este marco jurídico modernizado se aplica actualmente en una gran mayoría de los Estados miembros. No obstante, el proceso del Semestre Europeo ha identificado numerosas áreas específicas en las que la mejora de la contratación pública nacional podría contribuir de forma decisiva a una mayor competitividad y eficiencia. Además, los Estados miembros no están utilizando plenamente las posibilidades de la contratación pública como herramienta estratégica para fomentar objetivos de política social sostenibles y la innovación. Ha llegado por tanto el momento de centrarnos en la aplicación inteligente de las nuevas normas en la práctica. (...)

## 2. LA CONTRATACIÓN EN LA ACTUALIDAD: EL CAMBIO SE ESTÁ PRODUCIENDO, LOS RETOS PERMANECEN

En el ámbito de la UE, las diversas iniciativas lanzadas durante los últimos años están comenzando a dar fruto. El marco jurídico en vigor ha ayudado a mejorar e integrar más mercados de contratación de los Estados miembros. La creación de un mercado único de la UE en el ámbito de la contratación pública es un gran logro en comparación con otras regiones del mundo. Los datos muestran que la contratación pública transfronteriza total (directa e indirecta) ha aumentado en los últimos años, hasta aproximadamente el 23 % del valor total de la contratación en la UE, aunque todavía hay margen de mejora. (...)

Las posibilidades de contratación estratégica no se utilizan suficientemente. El 55 % de los procedimientos de contratación siguen utilizando el precio más bajo como único criterio de adjudicación. Las directivas sobre contratación pública dan completa libertad a los compradores públicos para optar por compras basadas en criterios cualitativos de coste-eficacia. Sin embargo, la mayoría de las licitaciones económicamente ventajosas sobre la base de un enfoque de relación coste-eficacia que puede incluir criterios sociales, medioambientales, innovadores, de accesibilidad y otros criterios cualitativos, siguen estando infrutilizadas (...)

De igual modo, la transformación digital de la contratación pública es lenta. En una encuesta de 2016, solamente cuatro Estados miembros recurrían a tecnologías digitales para todas las fases principales del proceso de contratación. Los Estados miembros no están utilizando aún la llegada de nuevas tecnologías como una oportunidad para simplificar y acelerar sus procedimientos de contratación. (...)

Se afirma que los procedimientos de contratación son demasiado complejos y adolecen de una excesiva carga administrativa, incluso tras la gran reforma y simplificación de las normas de la UE que se llevó a cabo en 2014, anteriormente mencionada. Todavía más complejidades presentan los proyectos de infraestructura transnacionales que, por su propia naturaleza, no son los habituales ya que implican diversas acciones que deben aplicarse en varios Estados miembros. El grado real de complejidad depende también de cómo se aplican las normas en la práctica y de en qué medida se utilizan las nuevas herramientas. La contratación puede simplificarse aún más mediante la normalización de procesos, el intercambio de mejores prácticas entre autoridades y la profesionalización de la contratación pública.

## 3. PRÓXIMOS PASOS: UNA AMPLIA ASOCIACIÓN PARA EL ÉXITO COMÚN

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

(...)

La Comisión, con una cooperación jurídica y asistencia bien establecidas, está dispuesta a interactuar con los Estados miembros y las partes interesadas en las cuestiones a las que se enfrentan y donde las acciones a escala de la UE y el apoyo pueden aportar un claro valor añadido. Con el fin de llevar a cabo las mejoras necesarias, la Comisión propone una amplia asociación colaborativa que conduzca a un sistema de contratación pública efectivo, transparente, digital e inteligente que responda plenamente a los retos del entorno cambiante actual. (...)

La asociación podría incluir a las partes interesadas y los aspectos siguientes:

- Las autoridades nacionales podrían mejorar la organización de la contratación, formulando estrategias de contratación nacionales claras, garantizando una coordinación más eficiente a escala nacional y regional y proporcionando normas nacionales y directrices prácticas claras, intercambiar buenas prácticas, establecer centros de apoyo de la competencia y órganos de adquisición centralizados, que mejoren la transparencia y proporcionen procedimientos de revisión rápidos, independientes y equitativos.
- Las autoridades regionales y locales podrían cooperar más y utilizar la contratación agregada, fomentar la contratación estratégica y digital y profesionalizar a sus compradores públicos.
- La Comisión se comprometería a trabajar de forma colaborativa y a desarrollar una gama de herramientas de apoyo, incluidas directrices y mejores prácticas en múltiples áreas clave con el fin de lograr que la contratación resulte lo más simple y efectiva posible. Al mismo tiempo, proseguirá su política de control del cumplimiento y seguirá utilizando su poder discrecional de manera estratégica para centrarse en las violaciones más importantes del Derecho de la UE que afecten a los intereses de los ciudadanos y las empresas.
- Las empresas y asociaciones industriales y empresariales podrían, por ejemplo, fomentar una mayor participación en mercados de contratación, también más allá de sus fronteras nacionales, mediante la elaboración de modelos de evaluación para comparar diferentes soluciones con una base objetiva. Los procedimientos de revisión deberían utilizarse de forma responsable. Las consultas del mercado previas son una fase importante para mejorar los conocimientos técnicos en materia de contratación y deberían implicar también a las pymes.

- Partes interesadas: Existe una creciente atención al planteamiento presupuestario participativo en numerosas ciudades y comunidades que podría permitir una mayor atención a criterios estratégicos fomentados por grupos locales. Los periodistas y el público deberán utilizar los datos disponibles para ejercer el control público de la contratación y exigir responsabilidades a los compradores públicos. Los científicos y académicos desempeñan también un papel importante en el desarrollo de análisis y modelos de datos.

#### 4. MEJORAS NECESARIAS: SEIS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

La Comisión ha identificado seis áreas prioritarias en las que una acción clara y concreta puede transformar la contratación pública en un poderoso instrumento de la cartera de políticas económicas de cada Estado miembro, dando lugar a beneficios sustanciales en los resultados de los contratos.

##### A. GARANTIZAR UNA MAYOR ACEPTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

La contratación pública estratégica deberá desempeñar un papel mayor para que las administraciones centrales y locales den respuesta a los objetivos sociales, medioambientales y económicos, tales como la economía circular. (...)

##### B. PROFESIONALIZACIÓN DE LOS COMPRADORES PÚBLICOS

Se precisan personas con el conjunto de competencias correcto para impulsar el cambio. El bajo nivel de profesionalización de los compradores públicos constituye un problema sistémico en muchos Estados miembros. Es de vital importancia la mejora de las competencias en materia de contratación en todas las etapas del proceso de contratación, incluidas las competencias electrónicas. La cultura cambiante y el uso mayor de la contratación pública estratégica requieren un uso más amplio de prácticas flexibles, conocimiento de los mercados y herramientas innovadoras. El sector público necesita establecer una estrategia integral para compensar la aversión al riesgo y atraer, formar y desarrollar talentos y capacidades en todo el ámbito de la contratación pública.

Los Estados miembros se encuentran en diferentes etapas de su viaje hacia la profesionalización, pero es importante que todos se comprometan a realizarlo. Compartir experiencias les permitirá mejorar sus prácticas de contratación y aumentará el impacto y la reputación de la contratación en la consecución de objetivos de política pública. Las estrategias de profesionalización a largo plazo a nivel nacional son esenciales para disponer de las personas adecuadas con las

competencias y herramientas adecuadas en el lugar adecuado y en el momento adecuado para lograr los mejores resultados.

La Comisión se compromete a ayudar a los Estados miembros en sus esfuerzos para elaborar y aplicar dichas estrategias mediante una Recomendación sobre la profesionalización adoptada con la presente Comunicación, creando un marco europeo de competencias, estableciendo el centro de competencia electrónica para conocimiento de información y el intercambio de buenas prácticas y a través de asistencia específica para la generación de capacidades y formación ofrecida mediante instrumentos de apoyo relacionados con el país disponibles en los diferentes programas de la Comisión.

#### **C. MEJORAR EL ACCESO A LOS MERCADOS DE CONTRATACIÓN**

Las pymes resultan fundamentales para la creación de empleo, el crecimiento y la innovación, pero se enfrentan a dificultades a la hora de encontrar acceso a la contratación pública, tanto en el seno de la UE como en los mercados internacionales. En la actualidad, las pymes logran un 45% del valor acumulado de los contratos por encima de los umbrales de la UE, directamente o como licitadores conjuntos o subcontratistas. Las directivas de 2014 incluyen medidas que deberían facilitar el acceso de las empresas, incluidas las pymes, a la contratación pública, también transfronteriza. Estas oportunidades de contratación mejoradas para las pymes deben ser comunicadas con mayor énfasis al público general, las empresas y los poderes adjudicadores. Esto es particularmente importante para promover la contratación transfronteriza. El objetivo es incrementar la cuota de las pymes en la contratación pública en consonancia con su peso total en la economía. (...)

#### **D. AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y MEJORES DATOS**

Para preparar respuestas políticas adecuadas es esencial disponer de datos fiables. La transformación digital, la creciente abundancia de datos en general y la disponibilidad de normas de datos abiertos ofrecen oportunidades para establecer mejores análisis con objeto de elaborar políticas basadas en las necesidades y sistemas de alerta para señalar y combatir la corrupción en la contratación pública. (...)

Las directivas sobre contratación ofrecen amplias oportunidades para avanzar hacia procedimientos de contratación pública exentos de corrupción y plenamente transparentes, es decir, mediante la introducción de la contratación pública electrónica obligatoria en 2018 y el fortalecimiento de las disposiciones sobre los

conflictos de intereses o la ampliación de los motivos de exclusión con respecto a los licitadores. El conocimiento de estas posibilidades debe plantearse en todos los niveles de gobierno.

#### **E. IMPULSO DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Las nuevas tecnologías digitales ofrecen grandes oportunidades para simplificar el procedimiento de contratación mediante la implantación de la contratación pública electrónica. Las directivas sobre contratación disponen que el envío electrónico de las ofertas será obligatorio a partir de octubre de 2018. No obstante, todos los beneficios de la contratación pública electrónica solo podrán lograrse cuando el proceso de contratación pública en su totalidad se someta a la transformación digital. Esto incluye numerosas etapas, desde la planificación, notificación y presentación hasta la facturación, pago y archivado.

Las nuevas tecnologías proporcionan la posibilidad de replantear fundamentalmente la manera en la que se organizan la contratación pública y las partes pertinentes de las administraciones públicas. Existe una oportunidad única para reconfigurar los sistemas pertinentes y lograr una transformación digital. (...)

#### **F. COOPERACIÓN PARA CONTRATAR DE FORMA CONJUNTA**

La agregación de la compra pública ha comenzado a asentarse en toda la UE. Como agregadores, las centrales de compras gestionan las crecientes cuotas de los mercados de contratación pública. Se están convirtiendo en importantes agentes en la promoción de la reforma de la contratación pública, incluida la aplicación de un enfoque estratégico. (...)

### **5. CONCLUSIÓN**

Las autoridades públicas se están esforzando en general en crear una sociedad más justa basada en la igualdad de oportunidades, el crecimiento económico sostenible y una amplia participación en el mercado, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas. La contratación pública seguirá siendo un instrumento crucial de aplicación de las políticas. Dada su magnitud en cuanto a gasto público, puede facultar a los gobiernos a lograr resultados políticos clave, si se utiliza como una herramienta estratégica.

Un uso inteligente de la contratación pública puede ayudar a abordar retos globales tales como el cambio climático y la escasez de recursos o la sociedad en envejecimiento. Apoya las políticas sociales y acelera la transición a cadenas de

suministro y modelos empresariales más sostenibles. Puede mejorar la competitividad y permite a las pymes acceder a oportunidades de contratación pública. Unos compradores públicos transparentes y profesionales serán capaces de gastar de forma eficiente y luchar contra la corrupción.

Varios Estados miembros ya han comenzado a desarrollar un planteamiento estratégico de las políticas de contratación, complementado por prometedoras iniciativas locales. Trabajando conjuntamente e inspirándose unos de otros se puede conseguir más. La Comisión desea desempeñar un papel propiciador en este proceso de transformación hacia sistemas de contratación modernos, innovadores y sostenibles, adecuados para el siglo XXI e impulsados por una asociación en la UE inclusiva y comprometida a favor de una contratación pública inteligente."

## **PROPUESTAS:**

- 1.- Creación de un Observatorio de la Contratación pública transfronteriza que agrupe a la administración foral, organizaciones sectoriales (ANECOP y ACP), Colegios Profesionales relacionadas con la obra pública y construcción, y la FLCN, con el fin de favorecer la colaboración y participación de las empresas y profesionales navarros en los procesos de contratación transfronteriza europea.
- 2.- El Observatorio dispondría de una plataforma de información, banco de licitaciones, y realización de un primer análisis de las mismas para seleccionar interesados; relación y contacto con socios transfronterizos; asesoramiento profesional en la preparación de licitaciones y servicio de preparación de concursos; infraestructura necesaria para la licitación electrónica y telemática.
- 3.- Impartir capacitación permanente y suficiente a las empresas y profesionales en licitaciones internacionales, en concreto dentro de la UE, y en preparación y gestión de concursos, así como mejorar en Navarra la profesionalización de los compradores públicos.
- 4.- Favorecer y fomentar la capacitación tecnológica y transformación digital de las empresas navarras para la licitación electrónica transfronteriza.

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

## **CAPITULO X. CONCLUSIONES Y LINEAS-PROPUESTAS DE MEJORA EN LOS DISTINTOS ASPECTOS LEGALES CONSIDERADOS COMO LIMITANTES A LA NUEVA ACTIVIDAD DEL SECTOR.**

*"Habiendo procedido al estudio y revisión del Entregable Primero, Capítulos (I-VII) del "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 y oportunidades en el Proyecto "Novacons", presentado el 9 de febrero de 2018, se valida el contenido del mismo por responder en su totalidad al Pliego de Cláusulas para la contratación de fecha 13 de septiembre de 2017 y a la Oferta de trabajo formulada por SPG Consulting en fecha 5 de octubre de 2017.*

*Por parte de la Dirección Técnica se considerar que las Líneas de Actuación que debe desarrollar el Estudio en el Entregable Segundo, Capítulo X, son las siguientes:*

- 1. Compatibilidad de los Nuevos Planeamientos en suelo urbanizable aprobados y no urbanizados (Cordovilla, Guendulain, Gardachales, etc.) <versus> Modelo de ciudad compacta y actuaciones de Rehabilitación (3R). Criterios de compatibilidad.*
- 2. Dinamización de la Obra Pública en Navarra a la vista de la nueva Ley Foral de Contratos de Navarra. Factores limitantes /Oportunidades.*
- 3. Nuevas forma de edificación.- Exigencia de cumplimiento y seguimiento de Eficacia y Eficiencia Energética en los Edificios (EECCN, Passiv, IEE, ...)*
- 4. Procesos de Participación Ciudadana en el Planeamiento urbanístico, desarrollo de un modelo optimo (Instrucciones Técnicas de Planeamiento)."*

Conforme a la oferta de trabajo en el presente Capítulo se desarrollarán , de forma ágil y sistemática, las Líneas de Actuación seleccionadas por la Dirección Técnica del Proyecto, que responden a las realidades/problemas detectados por el Estudio que la Dirección considera más relevantes para el sector, mediante OBJETIVOS claros y definidos; y, PROPUESTAS justificadas y fundamentadas, dentro de cada Línea, que se concreten en modificaciones de preceptos legales, adiciones de nuevos preceptos, interpretaciones de preceptos y/o buenas practicas respecto de los mismos.

## **X.I. Compatibilidad de los Nuevos Planeamientos en suelo urbanizable aprobados y no urbanizados (Cordovilla, PSIS del AVE en Pamplona, Guendulain, Gardachales, etc.) vs Modelo de ciudad compacta y actuaciones de Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbana (Actuaciones sobre medio urbano, 3Rs). Criterios de compatibilidad.**

### **LINEA DE ACTUACION 1.- COMPATIBILIDAD DEL SUELO URBANIZABLE PLANIFICADO CON EL MODELO DE CIUDAD COMPACTA Y ACTUACIONES DE SOBRE MEDIO URBANO.**

Esta línea de actuación 1 atiende a una realidad que en estos momentos adquiere una nueva importancia, sobre todo en la Comarca de Pamplona. Desarrollándose desde 2016, tras los años más profundos de la crisis económica, de forma más que satisfactoria la construcción y producción de vivienda en los polígonos de Soto de Lezkairu, Repagina y Entre Mutilva (Aranguren), recibido un nuevo impulso a la construcción de vivienda protegida y de alquiler desde la sociedad pública Nasuvinsa, y efectuada la subasta de parcelas en el solar del Colegio de Salesianos en Pamplona, parece que puede ser momento para reflexionar/revisar distintos expedientes urbanísticos de gran importancia para la Comarca de Pamplona que fueron promovidos, impulsados, aprobados (en muchos casos recurridos judicialmente y recaído sentencias que conllevaron nuevas aprobaciones), así como algunas determinaciones de los ámbitos citados y ya ejecutados, esencialmente Soto de Lezkairu (conversión de usos y aprovechamiento terciarios en residencial mediante Actuaciones de Dotación), para que los mismos puedan comenzar a ser ejecutados-urbanizados, previsiblemente mediante fases, para evitar escasez de suelo en la próxima década, y para evitar que estando planificado, reparcelado y no ejecutado suelo apto para su transformación urbanística, los planes municipales, o la necesidad, planifique nuevos suelos para su transformación creando una situación insostenible, desordenada y volviendo a poner más suelo del necesario en el proceso de transformación urbanística, pensando siempre que la opción prioritaria del modelo de desarrollo urbano y de la ley es la renovación y regeneración urbana del tejido construido, y no la nueva transformación de suelo rural a urbanizado.

Esta preocupación por "revisar" los PSIS tiene una vertiente política que llevo en el Parlamento de Navarra (abril 2017) a celebrar un sesión para conocer y debatir la posición y actitud del Gobierno de Navarra sobre la figura del PSIS como instrumento de ordenación del

territorio con fuerte implantación y presencia en la vida del urbanismo navarro durante los últimos años, pues los grupos parlamentarios que sustentan en Gobierno de Navarra constituyo en grupo de trabajo para revisar estos instrumentos y la posible modificación de la figura.



Este trabajo, evidentemente, no cuestiona ni la figura ni su posible revisión, sino que pretende acercarse a una realidad, como es que en la Comarca de Pamplona, otros municipios importantes de Navarra, se cuenta con suelo urbanizable ordenado, reparcelado o en proceso de reparcelación y a falta de iniciarse las obras de urbanización, para más de 30.000 nuevas viviendas en Pamplona, en su gran mayoría – casi el 80 %- protegidas, suelo suficiente para cubrir la demanda ordinaria de vivienda de la Comarca durante la próxima década, sin necesidad de planificar nuevas trasformaciones de suelo, de por sí ya complejas, si bien alguna de esas actuaciones ha sido , y es más que cuestionada por su oportunidad y legalidad.

A menor nivel, también municipios como Tudela o Estella-Lizarra, tienes situación similares con desarrollo ordinarios de su planeamiento municipal, como son los casos del Sector Gardachales (Plan Parcial, reparcelación y urbanización aprobados 2008-2012) con una previsión de 3.000 nuevas viviendas o el Bulevard de Lizarra-Paseo Calle Norte en Estella-Lizarra, modificación del PGOU aprobado desde 2012, y en la actualidad el desarrollo del planeamiento y gestión del Sector Ibarra; o. Tafalla, con el sector residencial AR1 paralizado, y bloqueado, durante años y con el único sistema de gestión por el sistema de ejecución forzosa. La situación de municipios fuera de la Comarca algunos de mayor población como Tafalla o Corella, u otros menores, es distinta pues sus principales reservas de suelo esta ya urbanizadas quedando un número muy importante de parcelas vacantes y enfrentan ahora la revisar de sus planes sin necesidad alguna de transformar nuevos suelos.

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

Situación también distinta son los desarrollos residenciales asociados a la construcción de Campos de Golf, como le de Viana (2007), cuyo PSIS ha sido extinguido; el Cerro de Valpertuna y sector Los Pinos en Fontellas (2007), PSIS no extinguido pero en una situación de paralización y abandono total por parte de sus promotores; o, el Área Residencial, Hotelera y Turística de Aroztegui (2015) en Baztan, aprobada recientemente, no sin polémicas, estado prevista su pronta ejecución.

En concreto podemos decir que los desarrollos urbanísticos de carácter residencial más relevantes en esta situación son:

- PSIS "Parque Residencial Camino de Santiago" (2007-2015) -PSIS del TAV o Etxabakoit-, aprobado en 2015, con una superficie de 240 ha, y una previsión de más de 9.000 viviendas. Pamplona, Barañain, Zizur Mayor y Cendea de Cizur.

- PSIS del Área Residencial de Guendulain, promovido por la Sociedad Pública Nasuvinsa ( 2010-2014) aprobado en 2014, con una superficie de 350 ha en los términos de Galar y Cizur, y una previsión de más de 18.000 viviendas.

- PSIS Área residencial de desarrollo de la meseta de Cordovilla (PSIS Cordovilla o Donapea) , aprobado en 2015 ( 2009-2015), si bien en la actualidad ha sido declarado nuevamente nulo por sentencia judicial - sentencia TSJN 44/2018, de 6 de febrero, RCA 383/2015 , "la omisión del requisito previsto en el artículo 42.4.c) de la Ley Foral 35/2002 (sometimiento a un proceso de participación y socialización con los agentes sociales y territoriales afectados mediante un Plan de participación pública), procede declarar su nulidad."-, sobre 126 has en los términos de Galar y Pamplona, y una previsión de 4.000 viviendas de las cuales 3.500 serían protegidas.

El desarrollo de estas actuaciones, programadas en el tiempo a lo largo de 15-20 años hace perfectamente compatible el desarrollo de las mismas, si se justifica la viabilidad jurídica, urbanística (modelo de desarrollo sostenible) y económica, con una decidida apuesta de los municipios por favorecer la renovación y regeneración urbana, es decir las actuaciones en suelo urbano, modelo que hemos venido justificando es el propugnado por la legislación urbanística estatal y foral, pero no podemos olvidar que este tipo de actuaciones de mayor complejidad, requiere un gran impulso y voluntad municipal, y aporta

actuaciones que nunca pueden llegar a un número de viviendas tan elevado, - salvo posibles actuaciones como la analizada en la experiencia piloto- y posiblemente no se podrá justificar que el valor del suelo y la urbanización supone menos de un 17% para poder hacer vivienda de VPO debido al valor de suelo y cargas y costes urbanísticos (renovación urbanización o actuación de dotación). Por ello parece razonable, estudiar estos desarrollos, así como la posible mejora económica de otros ya en desarrollo, para que se ejecuten mediante fases, en un periodo dilatado, acompasado con la demanda endógena (una 3.000 viviendas /año en la Comarca), respondiendo a las necesidades del mercado, y siendo compatibles con las actuaciones de renovación urbana desarrolladas en los municipios.

Esta Línea Estratégica responde a una realidad social y económica contrastada. Así por ejemplo el portal [navarra.es](http://navarra.es) (oficial del Gobierno de Navarra) publicaba el 3 de julio de 2017, la siguiente información:

*“La sociedad pública del Gobierno de Navarra, NASUVINSA, propone modificar el PSIS de la futura estación de tren de alta velocidad en Pamplona y del área de la actual estación, aunque condiciona cualquier avance en este tema al proyecto que finalmente se decida sobre el corredor ferroviario.*

*Estas son las principales conclusiones del informe que ha elaborado NASUVINSA, a instancias del Gobierno de Navarra, sobre la situación actual y viabilidad de este Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS), a la vista del tiempo transcurrido desde su aprobación.*

*El análisis de NASUVINSA ha tenido en cuenta los aspectos relativos al PSIS y su reparcelación, la viabilidad de la ordenación vigente y las posibilidades y/o conveniencia de modificar la ordenación vigente y sus consecuencias.*

### **Conclusiones del informe**

*El informe concluye como premisa principal que la ordenación territorial y urbanística que propone el PSIS se encuentra “en íntima vinculación y dependencia” con la supresión del bucle ferroviario de Pamplona dentro del corredor navarro del Tren de Alta Velocidad, así como del traslado de las instalaciones de la factoría HUNTSMAN. En este sentido, condiciona cualquier avance en la tramitación del PSIS al progreso del expediente del corredor ferroviario, proyectos ambos, que según se indica en el informe, “deben estar necesariamente coordinados”.*

Además, el informe de NASUVINSA señala que el Consorcio del TAV “deberá analizar la necesidad de adaptación a la nueva normativa que lo regula, fundamentalmente en materia de representatividad y adscripción a una administración pública”.

Por último, indica que el carácter normativo del PSIS aboca a su ejecución o cumplimiento, sin perjuicio de que se valore su posible modificación para adaptarlo a las actuales circunstancias.

En este sentido, el informe indica que la oferta de uso residencial, terciario comercial y no comercial que propone el PSIS es “muy alta”, teniendo en cuenta que propone la urbanización completa de todo el proyecto (áreas 1 y 2) en una única unidad de actuación. Esta urbanización conllevaría unos gastos de financiación muy altos, ya que las expectativas de demanda residencial lo son a largo plazo (15 años). En el caso de la demanda terciaria, en la medida en que los ratios de superficie destinada a esos usos actualmente en el proyecto multiplican varias veces los ratios aconsejables para un área no central de la ciudad, además de los altos costes financieros, habría también unos altos costes no recuperables.

Ante esta situación, NASUVINSA considera que es necesario modificar el PSIS para “hacer viable su desarrollo” y, en este sentido, propone, entre otros cambios, posibilitar la ejecución del PSIS por fases parciales, lo que también disminuiría los costes.”

Esta problemática sucede, en similar o parecida forma y por causas generalmente idénticas – excesivos costes de urbanización previstos en relación a la previsible rentabilidad de la operación lo que puede inviabilizar el planeamiento en su día aprobado; o, imposibilidad de ejecutar en una única actuación toda la urbanización de un gran Sector de suelo urbanizable- en distintos sectores que completaron su planeamiento, e incluso sus instrumentos de ejecución, en la primera década de este siglo, es decir, comenzó su planificación antes de la aparición de la crisis económica, es decir, con una realidad jurídico urbanística, económica y una expectativas de futuro para el sector inmobiliario que nada tenían que ver con las actuales, por lo que hoy pueden resultar triplemente inviables : (i) Económicamente en cuanto a la posible rentabilidad de la actuación por el exceso de cargas de urbanización; (ii) Temporalmente por no poderse acometer en una sola fase toda la urbanización ya que el coste de ello resulta tan elevado que resulte improbable que los afectados puedan hacer frente a las aportaciones económicas que se les requiera; (iii) Conceptualmente, pues el modelo diseñado no cumpla las exigencia y requisitos de sostenibilidad que desde 2007 en la legislación estatal y desde 2015 en la foral requieren.

En el Informe citado sobre Situación y Viabilidad del PSIS del Área de Nueva Estación del TAV en Pamplona ( aprobado en agosto de 2010) , se basa en la *"pretensión de revisar el PSIS a la vista de la situación económica actual, tras un largo periodo de transcurrido desde la redacción del planeamiento"* (pág.2) y por tanto su objetivo no es contrastar el modelo urbano planificado con las nuevas exigencias de un modelo de desarrollo urbano sostenible y si el PSIS cumpliría esos requisitos conforme a las modificaciones introducidas en 2015 a la Ley Foral 35/2002, en cuya vigencia se tramita el PSIS (y todos los grandes desarrollos de Navarra no ejecutados).

El Informe subraya la que bucle ferroviario de Pamplona es un sistema general, pero que el PSIS impone su eliminación, e indemnizaciones, a los propietarios del ámbito, por lo que es indisoluble de la actuación la ejecución del proyecto ferroviario. Del mismo modo considera que los coeficientes de homogeneización que estableció el PSIS no están en la actualidad ajustados a la realidad del mercado inmobiliario, que ha sufrido un cambio socioeconómico estructural que afecta *"al nivel de actividad y a los márgenes de beneficio y disminuye drásticamente la capacidad adquisitiva del producto no subvencionado"*, por lo que la propuesta de reparto de aprovechamientos *"no parece coherente con los objetivos que se fijaban par este desarrollo urbanístico y no permite llevarlo a cabo sin depender de terceros agentes y su financiación."*

Sobre la propuesta de Fases para la ejecución de la urbanización, que se introduce en el Proyecto de Reparcelación y responde a una necesidad detectada en todo los desarrollos urbanísticos de envergadura que hemos referido, el Informe considera que es posible la ejecución de desarrollos parciales *" que generen ingresos más inmediatos para facilitar la sustitución del sistema ferroviario"*, pero no se define el detalle el mecanismo para llevarlo a cabo.

En cuanto a la ordenación prevista las conclusiones son que la oferta residencial del PSIS *"es muy alta"* (se estima que el número racional de nuevas vivienda en Navarra seria de 2.000 viviendas/año, y en la comarca de 1.000) pues para absorber la vivienda prevista se requiere un amplio plazo (15 años), así como la oferta de usos terciarios comerciales y no comerciales que es extraordinariamente alta.

La viabilidad económica parte de entender que tanto los costos de urbanización previstos en el Proyecto de Urbanización, como las indemnizaciones, deben ser mayores, por comparación con otras actuaciones ya concluidas (Sarriguren). Los costes financieros de la actuación son radicalmente distintos si se ejecuta la actuación en una única fase o se ejecuta en distintas fases que acompañen pagos de las obras y venta de parcelas, en lugar de tener que soportar todo el coste de urbanización desde el minuto "0".- de 92.054.255 € a 7.017.031 €-. Y la estimación de ingresos es menor que la que se deriva del planeamiento por considerarse invendible una parte del uso comercial por exceso de oferta. Todo ello hace que la viabilidad sea NEGATIVA ( -114.127.409 € o - 29.090.184 €, esta cifras mejoran con los costes de urbanización previstos en el Proyecto de Urbanización): En todo caso se considera esencial para la viabilidad: La ejecución por fases ( separar zonas de actuación y urbanización ajustada a la demanda ); y, la necesidad de sustituir los aprovechamientos de actividad económica q que superen cualquier necesidad razonable.

Del mismo modo, la posibilidad de un desarrollo temporalizado y en dos ámbitos diferentes de la transformación del trazado ferroviario en San Jorge-Buzintxuri y de la transformación urbanística de Etxabakoit-sur, si bien puede facilitar la actuación del ámbito I, y se limitan cargas del mismo, ello no favorece el objetivo público de eliminar el bucle ferroviario de Pamplona sin coste para la hacienda foral, sino lográndose ello de la obtención de plusvalías urbanísticas.

Concluye el Informe (página 20) con una reflexión sobre la inexistencia de una auténtica MSVE del PSIS, que no explicita en momento alguno la viabilidad de la actuación, si bien esta fue considerada correcta por la TSJN, sentencia 28/2012, al no encontrar elementos probatorios que hicieran anular en Plan por su inviabilidad. A juicio del Informe , la clave para hacer viable la actuación, es que la misma se pueda hacer por fases, de otro modo, se considera inviable.

El Informe en su Anexo 3, página 13 y ss analiza la conveniencia de proceder a la modificación del PSIS por razones de viabilidad económica. En primer lugar considera que la cuestión calve sería plantear una ordenación urbanística que evite la absoluta dependencia que la ordenación actual tiene en relación a la sustitución de la vía férrea y la indemnización de actividades existentes (HUNTSMAN). La primera cuestión puede ser posible, y la segunda si embargo no parece factible, pero en todo caso, a juicio del Informe, si el PSIS se justifica en

esas dos cuestiones (eliminación del bucle y de HUNTSMAN) no parece posible mantener la actuación mediante PSIS y con esa justificación si no se logra ni uno ni otro objetivo. Por ello el Informe propone la modificación del PSIS para lograr su viabilidad, ahora muy cuestionable, en base a: (i)ajuste del ámbito, (ii)cambios en la ordenación (densidad y alturas máximas) , y fijación de unidades de ejecución y (iii)actuación por fases que permitan agilizar la promoción y adecuar las inversiones temporales a la demanda. (páginas 1-8 Conclusiones y Propuestas.)

Este importante ejercicio realizado en el ámbito del PSIS del AVE en Pamplona, quizás debería ser una práctica a seguir en los distintos grandes desarrollos urbanísticos aprobados y no desarrollados en Navarra, en base a tres cuestiones:

- a.- Encaje pleno en la legalidad vigente.
- b.- Modelo de ciudad que se propone y su compatibilidad con el modelo de desarrollo urbano sostenible. Ciudad compacta que prevé el vigente TRLFOTU desde 2015.
- c.- Viabilidad económica y sostenibilidad para las hacienda local de la actuación.

Analizadas estas cuestiones, pareciéndonos un buen modelo el Informe que hemos analizado de Nasuvinsa en relación al PSIS del AVE, se puede llegar a concluir la viabilidad jurídica, urbanística (Modelo sostenible) y económica de esos planeamientos, con el fin de proponer, en su caso, posible modificaciones a los promotores/propietarios y/o a la Administración actuante, pues pueden ser los promotores-propietarios quienes formulen a la Administración, tras elaborar un Informe de viabilidad jurídica, urbanística y económica, modificaciones, de ordenación o gestión, de los instrumentos ya aprobados (por ejemplo, fase de ejecución y urbanización, reducción de cargas, o incremento de densidad, etc); o, ser la administración la que a la vista de modelos que no cumplan las determinaciones urbanísticas introducidas desde 2015 en relación a desarrollo y movilidad sostenible, proponga a las propietarios modificaciones para hacer sostenible, y viable, esos planeamientos, con la idea de favorecer que se ejecuten ( en un momento de reactivación de la demanda) y se conviertan en realidad pero cumpliendo el modelo de sostenibilidad que hemos definido en capítulos precedentes (Entregable I) como el único legalmente posible desde 2007.

## OBJETIVOS.

1. Favorecer el desarrollo y ejecución de las actuaciones urbanísticas en suelo urbanizable con planeamiento, y en su caso instrumentos de gestión y ejecución, aprobados, y que no se han ejecutado o están pendiente de ejecución por considerar necesarios los mismos.
2. Analizar los planeamientos, y su viabilidad social, jurídica y económica, y, en su caso impulsar modificaciones que garanticen la viabilidad jurídica, urbanística conforme al modelo de desarrollo urbano sostenible y económica de esos planeamientos.
3. Fomentar la participación ciudadana en los modificaciones o procesos de reflexión de esos planeamientos, así como la búsqueda del mayor consenso posible entre agentes públicos y privados y entre administraciones, en el desarrollo del territorio.
4. Utilizar inteligentemente todos los instrumentos y herramientas legales introducidos en la ley foral para favorecer la viabilidad de las actuaciones.
5. Posibilitar la efectiva construcción sostenida de viviendas de calidad, eficientes energéticamente y accesible, con diversidad en cuanto a la tipológica, superficie, y régimen de promoción y de tenencia, propiciando la vivienda de alquiler como alternativa real a la propiedad, con el objetivo de estabilizar el mercado dando respuesta a la tasa de reposición de vivienda necesaria.
6. Contener, allí donde existan planeamiento de gran envergadura aprobados y no ejecutados que se acredite su viabilidad jurídica, urbanística y económica, la transformación de nuevos suelos en urbanizables en tanto en cuanto no respondan a nuevas necesidades de vivienda derivadas del desarrollo demográfico de los municipios o comarca.

## PROPUESTAS.

- 1ª. Realizar la evaluación de la viabilidad jurídica, urbanística (modelo de desarrollo urbano sostenible) y económica de las tres actuaciones mediante PSIS citadas en el presente apartado, así como en aquellas otras actuaciones del planeamiento municipal que se consideren en situación, o con problemática, similar.

- 2ª.- Proponer, acreditada la sostenibilidad y viabilidad de las actuaciones, en su caso, previa consulta y participación de los agentes territoriales implicados, y de la ciudadanía, las medidas de mejora en la ordenación y/o rentabilidad de los proyectos; o. modificaciones al planamente o la gestión de los mismos para garantizar su viabilidad y ejecución conforme a una programación coherente con las necesidades demográficas.
- 3ª.- Limitación a la aprobación en los planes municipales en revisión, o mediante modificaciones, de nuevos crecimientos mediante transformación de suelo no urbanizable en urbanizable residencial, si no se justifica claramente su necesidad y oportunidad conforme a criterios demográficos, en tanto en cuanto, no se vayan desarrollando y ejecutando los planeamiento y aprobados y viables conforme a nuevas programaciones.
- 4ª.- Revisar la legislación vigente en cuanto a la justificación y oportunidad de los PSIS, especialmente en cuanto a la áreas residenciales de nueva creación y actividades terciarias, limitando y siendo más restrictivos en cuanto a su aprobación.
- 5ª.- Definición y concreción reglamentaria (o mediante Instrucción Técnica de Planeamiento, art. 83 TRLFOTU) del régimen de actuación en suelo urbano consolidado, actuaciones de dotación, y no consolidado, para facilitar su aplicación, y sobre todo para lograr criterios homogéneos de aplicación en toda Navarra.
- 6ª.- Difusión y formación a los técnicos y responsables municipales, así como a los operadores del sector, de las técnicas y herramientas que la legislación dispone para las actuaciones en suelo urbano, así como de la necesidad e importancia de la MSVE.
- 7ª.- Revisión profunda, coherente con los objetivos de la renovación urbana y adecuada a la nueva realidad social y económica, del art. 54 TRLFOTU, para favorecer las actuaciones en suelo urbano – sobre todo dotación- , hoy muy dificultadas por la aplicación de art. 54 2 y 6 TRLFOTU; para adecuar a las nuevas demandas de vivienda en propiedad o alquiler, y para equilibrar los porcentajes requeridos a las exigencias estatales so de otras CCAA.

- 8ª.- Revisión urgente, contando con los operadores y el sector, de las regulaciones de habitabilidad e higiene, edificación, accesibilidad, calidad, eficacia y eficiencia energética, para proceder a su adaptación a las nuevas realidades y necesidades.
- 9ª.- Revisión y profundización del carácter estratégico del planeamiento urbanístico general (EMOT o Estrategia urbana de carácter estructurante) , así como revisión del art. 70 TRLFOTU para profundizar en la simplificación e n la tramitación, sobre todo en lo relativo a informes sectoriales.
- 10ª.- Elaboración participada, y consensuada, con los agentes intervinientes en el territorio de las Instrucciones Técnicas de Planeamiento como guía para la elaboración, reacción y aprobación de planes municipales y de desarrollo, con criterios proactivos y favorecedores del modelo de desarrollo urbano sostenible con carácter finalista y no solamente de cumplimiento formal y burocrático de las normas.

## **X.2. Dinamización de la Obra Pública en Navarra a la vista de la nueva Ley Foral de Contratos de Navarra.**

### **LINEA DE ACTUACION 2.- MEDIDAS LEGALES DE APOYO A LA DINAMIZACION DE LA OBRA PÚBLICA EN NAVARRA.**

La contenida recuperación económica experimentada en los últimos dos años ha resultado, y está resultando, más que apreciable en las empresas del sector de la construcción, como ya se deja dicho en capítulos precedentes (entregable primero) , pero no así en el de la obra pública, que tras décadas en los que las administraciones publicas habían realizado una política totalmente expansiva e inversora en obra pública, en su mayoría grandes infraestructuras y equipamientos, muchas veces financiados con fondos europeos, en la actualidad sigue en mínimos en cuanto a licitación de obra pública.

Esta situación no parece se vaya a revertir en los próximos años, pues la necesidad de acometer nueva obra pública en Navarra, más allá de las grandes infraestructuras previstas y comprometidas y de las pequeñas obras locales, no parece cercana. La actividad inversora de los ayuntamientos y mancomunidades navarras en obras financiadas por el Plan de Inversiones Locales (PIL) no puede "resucitar" a un sector cuya capacidad de

obra (y generación de empleo) en los últimos años del siglo XX y primeros del XXI era más que importante para la economía de Navarra. Ese sector, las empresas que lo componían, desapareció en su práctica totalidad salvo alguna meritorias excepciones, y hoy parece que una generación de empresas que han sobrevivido a la crisis, quizás por su menor tamaño, especialización o por haber sabido buscar otros mercados, están ocupando el hueco que dejaron la grandes empresas del sector, si bien el volumen de contratación de obra y las posibilidades de trabajo se han contraído.

En todo caso, estas empresas, algunas, las menos, históricas y consolidadas, y otras emergentes, deben competir en cuanto a obra pública en un nuevo marco de relación por muy diversas razones, siendo una de ellas el nuevo marco legal de la contratación de obras por el sector público al que ya dedicamos un capítulo en el entregable primero, y que ahora, cuatro meses después de su entrada en vigor podemos analizar con mayor conocimiento.

## OBJETIVOS

- 1.- Favorecer, dentro de la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos de Navarra, la simplificación del marco contractual de la obra pública de las administraciones públicas navarras en relación con el tamaño de las administraciones y empresas navarras.
- 2.- Formar a las empresas navarras del sector de la construcción y obra pública en la preparación y gestión de contratos públicos de obras y servicios.
- 3.- Elaboración consensuada ente administración foral, local y empresas del sector de un modelo tipo de pliegos reguladores de la contratación para la obra pública que facilite la presentación de las pequeñas y medianas empresas.
- 4.- Creación de un Banco o registro de licitadores con las administraciones locales de Navarra que sirva de garantía para la acreditación de la solvencia técnica, profesional y la capacidad de obrar de los licitadores; y de un Programa anual de licitación municipal.

## PROPUESTAS

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

- 1º.- Crear una plataforma permanente de encuentro en relación con la obra pública entre las administraciones , Gobierno de Navarra y FNMyC, y los agentes sociales representativos del sector de la obra pública y construcción, que sirve para conocer las inquietudes y problemáticas derivadas de la preparación, licitación y ejecución de obra pública foral o local.
- 2º.- Constituir, en el seno de la plataforma, una mesa de trabajo de seguimiento de contratación pública, formada por técnicos y expertos en contratación pública, conforme a la actual la Ley Foral 2/2018, y su incidencia en las pequeñas y medianas empresa de Navarra, que formula propuestas de mejora de la Ley, criterios interpretativos y recomendaciones a la vista de la experiencia real, problemáticas surgidas, dificultades de aplicación, y resoluciones de recursos formuladas.
- 3º.- Elaborar por los Departamentos competentes del Gobierno de Navarra y el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos un Manual de procedimiento de contratación pública que de respuesta a las cuestiones más frecuentes para las administraciones y licitadores , tales como la elaboración de Estudios de Viabilidad y cálculo del valor estimado del contrato; cláusulas sociales o ambientales, formulación de propuestas, etc.
- 4º.- Elaborar por los Departamentos competentes del Gobierno de Navarra y el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos, unos Modelos tipo de Pliegos reguladores de la Contratación para los distintos procedimientos a seguir.
- 5º.- Elaboración por la FNMyC-FLCN un modelo tipo de Invitación y documentación necesaria, así como un listado por actividades de empresas de las distintas zonas de Navarra para facilitar el procedimiento simplificado.
- 6º.- Elaborar, e impartir, en colaboración GN-FNMyC-FLCN formación específica a los empresas y profesionales del sector de la construcción y obra pública, así como a los técnicos de las administraciones y empresas públicas forales y locales, en preparación, licitación y gestión de contratos públicos, mediante un curso amplio, teórico y práctico, y en el que se atiendan todos los aspectos de la contratación.
- 7º.- Implantación por la FNMyC de un Banco o registro de licitadores con las administraciones locales de Navarra que sirva de garantía para la acreditación de la

solvencia técnica, profesional y la capacidad de obrar de los licitadores; y de un Programa anual de licitación municipal. Este Banco serviría también para facilitar la concurrencia en procedimientos restringidos, negociados y simplificados.

8ª.- Elaboración por el Gobierno de Navarra de un diagnostico valorativo del estado de las obras de infraestructuras, servicios públicos, dotaciones y equipamientos en Navarra, su estado de mantenimiento y conservación, funcionalidad y suficiencia, para poder formular una programación indicativa a medio y largo plazo de obra pública necesario y/o conveniente en las próximas dos décadas ( 2020-2040) que se plasme en un Plan Director de Infraestructuras de Navarra ( 2020-2040) , con compromisos de programación e inversiones.

### **X.3 Nuevas forma de edificación.- Exigencia de cumplimiento y seguimiento de Eficacia y Eficiencia Energética en los Edificios (EECCN, Passiv, IEE, ...)**

#### **LINEA DE ACTUACION 3.- MEDIDAS LEGALES DE FOMENTO DE NUEVAS FORMAS DE EDIFICACION MAS SOSTENIBLE.**

Para alcanzar el objetivo 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), la Unión Europea ha abogado por una aplicación de prioridades establecidas en el Plan de Eficiencia Energética 2011 (COM(2011) 109 final de 8 de marzo de 2011) – en España se ha elaborado el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2017-2020, remitido a Bruselas en abril de 2017, respondiendo a la exigencia del artículo 24.2 de la Directiva 2012/21/UE- .

Actuar sobre el sector de la edificación supone una de las claves para alcanzar estos objetivos. El Plan determinó el ahorro energético potencial que posee el sector de la construcción y en concreto, el segmento de edificación teniendo 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, y que en la Unión Europea, existen más de 25 millones de viviendas construidas sin criterios de eficiencia energética.

Por ello, el elevado 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 España nuestro parque residencial tiene, en este aspecto, una gran distancia con el Europeo. Casi el 58 % de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la norma básica de la edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios, primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética. Por tanto, en España el objetivo de avanzar en una «economía baja en carbono», mediante actuaciones en las viviendas de baja calidad, las construidas en las décadas de los 50, 60 y 70, y mejorando la eficiencia del conjunto del parque residencial, es un aspecto esencial de cualquier estrategia nacional o regional.

El Plan Nacional de Ahorro y Eficiencia Energética, 2011-2020, elaborado en cumplimiento de la Directiva, no define – como ya expusimos- 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 (CTE), 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>).

El ahorro y la eficiencia energética han supuesto, y suponen, un cambio importante a la hora de enfocar los 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>.

Esta preocupación por la sostenibilidad, y en este caso por lograr una edificación más sostenible y eficiente, 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 y propietarios de edificios, 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.

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, una nueva idea respecto de los desarrollos urbanos y su planificación, así como también un importante esfuerzo inversor por las Administraciones públicas, pues como ya vimos los recursos económicos que los últimos Planes de Vivienda, tanto estatales como autonómicos, destinan a estas políticas son importantes.

## OBJETIVOS

- 1.- Situar a Navarra a la cabeza de las Comunidades que cumplen los objetivos Europeos de ahorro y eficiencia energética de la edificación de tal forma que las nuevas construcciones sean realmente ECCN.
- 2.- Formar a las empresas, trabajadores y profesionales con altas capacidades para dar respuesta a la demanda/exigencia de construcción y edificación sostenible ECCN.
- 3.- Aprobar una nueva normativa de edificación que defina y concrete ECCN.
- 4.- Fomentar dentro de la economía verde-construcción sostenible, la renovación del sector y su plena adaptación a las nuevas exigencia en ahorro y eficiencia energética.

- 5.- Contar en Navarra con un Plan, a medio y largo plazo, de planes e iniciativas de regeneración renovación urbana en los municipios que favorezcan la eficacia y eficiencia energética de los mismos y de los edificios que las componen.

### PROPUESTAS.

- 1ª.- Elaborar por el Departamento de Vivienda, y en base a las competencias forales, una nueva regulación y /o criterios de aplicación del CTE de favorezca y posibilite la construcción sostenible y la edificación ECCN.
- 2ª.- Revisión de la Ley Foral de Vivienda para ajustarla a los nuevos requisitos y exigencia de la construcción sostenible, y propuesta en las Conferencias Sectoriales de Vivienda de una revisión profunda del CTE y una nueva definición de ECCN acorde con las Directivas Comunitarias.
- 3ª.- Elaboración por las Universidades de la Comunidad, Centros de Formación profesional y laboral, y sector profesional de un Modelo de Certificación de ECCN; y de instrumentos formativos ( Grado Superior FO o Master Universitario) que capacite y forme al personal del sector , trabajadores, técnicos y profesionales superiores , cada un en su ,ámbito, en estas nuevas realidades de la construcción.
- 4ª.- Redacción por los Departamentos competentes, empresa pública NASUVINSA , FNMyC y FLCN, de una Instrucción Técnica de Planeamiento sobre eficacia y eficiencia energética que garantice la aplicación del art. 102 TRLFOTU y del Estudio de Detalle como herramienta de mejora de la eficiencia y eficacia energética de los edificios.
- 5ª Revisar el papel del sector de la construcción y obra pública en la Estrategia de Especialización Inteligente de Navarra como un elemento de la Economía Verde , y fomentar medidas de crecimiento del sector con base a las nuevas forma de construcción sostenible.
- 6º.- Proponer una nueva redacción del artículo 102 TRLFOTU que facilite su aplicación e interpretación por los ayuntamientos, manteniendo el objetivo del mismo.

7º.- Elaborar, e impartir desde la FLNC y otras entidades formativas acreditadas un completo Plan de Formación para el sector en nueva construcción, eficacia y eficiencia energética la construcción ( ECCN)

#### **X.4. Procesos de Participación Ciudadana en el Planeamiento urbanístico, desarrollo de un modelo óptimo (Instrucciones Técnicas de Planeamiento).**

##### **LINEA DE ACTUACION 4.- MODELO ÓPTIMO PARA LA PARTICIPACION PUBLICA EN EL PLANEAMIENTO URBANISTICO.**

Una de las cuestiones más novedosas, y de mayor repercusión, tras la entrada en vigor de la Ley Foral 5/2015, ha sido la generalización de los procesos de participación para cualquier planeamiento urbanístico, modificación, de Plan, etc. Esta nueva realidad ha creado dudas e incertidumbres sobre su alcance, contenido y tramitación, en las administraciones públicas, técnicos y en los operadores urbanísticos, sobre cuándo, cómo, en qué casos y con qué alcance se debían desarrollar los procesos participativos previstos en el art. 7.3 y 4 TRLFOTU, así como su relación y compatibilidad con el derecho de información y participación (información pública) previsto en los apartados 1 y 2 del citado artículo 7.

La necesidad de contar con procesos de participación de la ciudadanía en la elaboración del planeamiento, y de que previamente a la tramitación de cualquier instrumento se deba contar con un proceso de participación, parece que en tres años se ha consolidado como una práctica y obligación incuestionable para las administraciones públicas y los planeamientos generales o de desarrollo de mayor intensidad y trascendencia, no considerando que esta misma aceptación se haya producido en el sector, y entre muchos profesionales del urbanismo, que ven el proceso participativo como un innecesario trámite que poco, o nada, va a aportar, sobre todo cuando estamos ante instrumentos o figuras que ningún contenido planificador tienen, como pueden ser muchos de los PEAU que para modificar uso, alturas, o aspectos más edificatorios que urbanísticos, se deben tramitar por ser la figura adecuada para ello. Esta situación lleva a que muchos procesos participativos de estos instrumentos sean un mero trámite o formalidad a cumplir sin mayor incidencia real en lo que se pretende desarrollar, incumpliendo el objetivo de la

participación, per quizás porque es esos supuesto no es necesaria la participación para cuestiones san puntuales y relacionadas con la edificación y no con la planificación.

De otra parte, es también cierto que muchos procesos de participación, ya no solo los de actuaciones de carácter edificatorio sino de planeamiento incluso general, más que procesos de participación previos al inicio de los trabajos del Plan, en su fase de EMOT, y que sirvan para configurar ideas, necesidades e inquietudes de la ciudadanía en aquello que puedan aportar y expresar su opinión, se han convertido en sesiones informativas y de refrendo de ideas preconcebidas por los equipos redactores o administraciones, buscando no ideas con las que construir el Plan sino ver ratificadas las ideas del equipo redactor o del promotor de la actuación, bien sea público o privado.

En todo caso, esta realidad de cumplir el formalismo legal, ha llevado a que se haya generado una preocupación en muchos ayuntamientos ante las obligaciones que deben cumplir, o exigir, con la tramitación y/o aprobación de los planes de participación.; así como en los operadores urbanísticos que no saben que les van a pedir o exigir en cada ayuntamiento lo que incrementa la incertidumbre e inseguridad jurídica de quien quiere iniciar un trámite urbanístico ya de por si complejo.

Otro factor añadido que genera preocupación es el tiempo , ya de por si largo, en que se incrementa la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento por causa de la participación. Para muchos operadores urbanísticos la participación se entiende como un trámite que alarga y dilata los plazos y tiempos, y además como una incertidumbre sobre su resultado, y sobre si la administración adoptará sus decisiones atendiendo al resultado, u opiniones, del proceso de participación.

Esta preocupación ha llevado al Departamento competente en materia de urbanismo y a la FNMyC a plantearse la elaboración de metodologías o documentos que puedan servir de ayuda a las administraciones, técnicos y particulares en el desarrollo de esta obligación legal, así como a impartir jornadas de divulgación y /o formación, tanto desde la óptica de la metodología como de la tramitación y aprobación de los Planes de Participación,

## OBJETIVOS

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

- 1.- Lograr una cultura cívica de la participación ciudadana en el diseño de la ciudad, en la estrategia de futuro que se plasmara en el PGM y en los planeamientos de desarrollo transformadores de suelo o que regulan actuaciones de renovación o regeneración urbana.
- 2.- Elaborar y aprobar normativas o documentos técnicos, en desarrollo del art. 7 TRLFOTU y en base a la experiencia adquirida, que aporten seguridad jurídica a la elaboración y tramitación de los Procesos de participación en el planeamiento urbanístico, así como regulación de los procesos y plazos máximos para su desarrollo,
- 3.- Formar a los técnicos urbanistas, públicos y al servicio de las administraciones, en la cultura de la participación, considerando la necesaria multidisciplinariedad de la misma.
- 4.- Modificar el art. 7.3 TRLFOTU para posibilitar declaración de innecesaridad del proceso de participación en los PEAU de actuaciones de dotación que afectan a un número reducido de parcelas y cuyo objetivo sea bien cambios de uso o incremento de densidad o edificabilidad de poca repercusión en el conjunto del municipio, a fin de permitir mayor agilidad a estos expedientes, dado que en ellos el proceso de participación se ve reducido a un proceso informativo.

## PROPUESTAS.

- 1ª.- Elaboración participada con los operadores urbanísticos y profesionales de una Instrucción Técnica de Planeamiento (art. 83 TRLFOTU) sobre procesos de participación en instrumentos de planeamiento urbanístico, diferenciando claramente los distintos instrumentos y su complejidad.
- 2ª.- Elaborar desde la FLCN y la FNMyC un Manual de procedimiento y Ordenanza tipo Municipal de Participación Ciudadana en las instrumentos y procesos de planeamiento, que cada localidad pueda hacer suya e incorpora a su normativa local. Par el mismo, se considera puede ser útil la metodología propuesta en el Capítulo VIII del presente documento.
- 3ª.- Elaborar e implantar en la FLCN, en colaboración la FNMyC y el INAP, herramientas de formación de los operadores urbanísticos, profesionales y técnicos urbanistas

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

públicos y privados, y responsables locales de urbanismo, sobre los objetivos, finalidades, elaboración y tramitación de los Planes de participación para los instrumentos urbanísticos.

---

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