

LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

SUMARIO

- I. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**
- II. EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA LEGISLACIÓN NAVARRA**
 1. Las competencias de las Comunidades autónomas
 2. Comunidad Foral de Navarra
- III. LA LEY FORAL 35/2002, DE 20 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO**
 1. Objetivos y fines
 2. Iniciativa privada y participación
 3. Competencias administrativas
- IV. CONCEPTO E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL**
 1. Concepto
 2. Los instrumentos de ordenación territorial. Naturaleza, primacía y vigencia
 3. La Estrategia territorial de Navarra
 - 3.1. Concepto
 - 3.2. Objeto y finalidad
 - 3.3. Documentos y determinaciones
 - 3.4. Elaboración y aprobación
 4. Los Planes de ordenación Territorial
 - 4.1. Concepto
 - 4.2. Funciones
 - 4.3. Documentos y determinaciones
 - 4.4. Elaboración y aprobación
 - 4.5. Vigencia, revisión y modificación
 5. Los Planes Directores de Acción Territorial
 - 5.1. Concepto y ámbito
 - 5.2. Desarrollo
 - 5.3. Determinaciones y documentos
 - 5.4. Elaboración y aprobación
 - 5.5. Vigencia, revisión, ampliación y modificación
 6. Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

- 6.1. Objeto, alcance y naturaleza
- 6.2. Determinaciones y documentos de los Planes Sectoriales
- 6.3. Determinaciones y documentos de los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal
- 6.4. Elaboración y aprobación
- 6.5. Vigencia
- 6.6. Exención de controles locales
- V. INTERRELACIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA URBANÍSTICA
 - 1. Funcionalidad
 - 2. La necesaria cooperación interadministrativa
 - 3. Diversidad de medios y técnicas
 - 3.1. Jerarquía y complementariedad de los instrumentos
 - 3.2. Vinculación del planeamiento urbanístico
- VI. CONCLUSIÓN

I. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

La ordenación del territorio constituye hoy una de las ideas-fuerza que concreta el paradigma del medio ambiente¹, que hoy está afectado por tres conjuntos de problemas: el propio de la naturaleza (biodiversidad, cambio climático, agua, etc.); el hombre y sus relaciones con su entorno (demografía, salud, transportes, medio urbano, valores, etc.), y el relativo a la técnica, la industria, la energía, etc. y sus inmisiones y efectos sobre la naturaleza². Se trata de esas ideas que generan adhesiones y convicciones sobre un modo de vida y unos comportamientos en y de la sociedad que terminan configurando un orden jurídico positivo porque, como dijo DUGUIT, el arte de la política consiste en adaptar las formas y procedimientos de gobierno a las creencias religiosas y morales, a las necesidades económicas del país y hacerlo de forma que los sujetos estén profundamente convencidos de que los gobernantes gobiernan en interés de todos y no de sus intereses personales³.

La planificación territorial está directamente relacionada con las condiciones de la vida humana para lograr calidad de vida, en el sentido más amplio, que incluye la salud física, mental y espiritual en un ambiente, que permita a los seres humanos, animales y vegetales desarrollar la vida en las mejores condiciones posibles. MARTÍN MATEO enumeró los siguientes medios para la ordenación del territorio: normativos de carácter disciplinario o definidores de usos y zonas; acciones de impacto territorial y urbanístico con aplicación de principios de protección medioambiental; medidas concretadas en actos autorizatorios, sancionadores, de exigencia de responsabilidad y de medidas de fomento; directrices técnicas; planes de protección y de defensa⁴. En todo caso

“los instrumentos utilizados para la protección del suelo guardan relación con la disciplina territorial, pueden prohibir la utilización de determinadas superficies para fines urbanos obligando a mantener los usos agrícolas o forestales, en razón de la protección de paisaje o simplemente para evitar densificaciones excesivas”⁵.

1. ALLI ARANGUREN, J. C., “El medio ambiente como nuevo paradigma”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA e ÍÑIGO DEL GUAYO (Dir.), *Panorama jurídico de la Administraciones públicas en el siglo XXI*, Madrid, 2002, pp. 49-75.

2. THEYS, J., «Environnement: les problèmes prioritaires», *Futuribles*, 280, 2002.

3. DUGUIT, L., *Traité de Droit constitutionnel*, I, París, 1921, p. 43.

4. MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Madrid, 1995, pp. 212 y ss.

5. MARTÍN MATEO, R., *Manual...*, p. 293.

Conforme a la “Carta Europea de Ordenación del Territorio” de 1983 la ordenación del territorio, que ha de ser esencialmente global, es el conjunto de acciones establecidas para ordenar los habitantes, las actividades, las construcciones, los equipamientos y los medios de comunicación sobre la extensión de un territorio. Constituye la “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de una Comunidad”⁶. Tiene como objetivo servir al hombre en un marco de calidad de vida y bienestar para permitir el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana. Constituye una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebidas como enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio siguiendo una concepción directriz”⁷.

Sus objetivos fundamentales son:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La administración responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio⁸.

La organización física del espacio asigna los usos al suelo por medio de los instrumentos que cada ordenamiento jurídico establece para articular el planeamiento territorial, cuya ejecución va a producir la transformación material del recurso básico que es el medio ambiente por y al servicio del hombre.

El Tratado de la Unión Europea hace mención al concepto “ordenación del territorio” en el artículo 130 S, apartado 2, dentro del Título XVI sobre medio ambiente, en el sentido de que el Consejo adoptará “medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos”. Al contenerse en el Tratado títulos competenciales vinculados a la ordenación territorial, cabe la posibilidad de adoptar políticas de incidencia territorial dentro del ámbito de lo que se denominó la “cohesión económica y social”, por cuanto se sigue considerando que la ordenación del territorio es una competencia propia de los Estados, sin que la Unión la tenga para la planificación y ordenación del territorio que pueda imponerse a los Estados miembros.

Ahora bien, el Tratado atribuye, como queda dicho, algunos títulos competenciales que habilitan a la Unión para diseñar políticas con incidencia en la ordenación del territorio

6. FUENTES BODELÓN, F., “El Proyecto de Carta Europea de Ordenación del Territorio”, *Estudios Territoriales*, 4. 1981, pp. 122 y ss. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Civitas-IVAP, Oñati, 1991, pp. 37-60. LASAGABASTER HERRARTE, I.-LAZCANO BROTONS, I., *Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskal Herria*, IVAP, Bilbao, 1999, p. 30.

7. DE LANVERSIN, J., *La région et l'aménagement du territoire*, Paris, 1979, recoge la opinión de M. DEFFERE, *France Forum Revue*, mayo, 1961, de que la “política de ordenación del territorio debe ser una política concertada [...] no puede ser sólo una política del Estado, debe ser al mismo tiempo la política de las entidades locales y de los hombres”. El Tribunal Constitucional invocó el contenido de la Carta Europea en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, considerando la ordenación territorial como medio para el mejor uso de los recursos del suelo, subsuelo, aire, agua y el equilibrio entra los usos y el territorio. En el mismo sentido las sentencias 227/1988, de 29 de noviembre, y 28/1997, de 13 de febrero.

8. El artículo 1 de la Ley francesa 95-115, de 4 de febrero de 1995, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio, dispone: “La política de ordenación y desarrollo del territorio contribuye a la unidad y a la solidaridad nacionales. Constituye un objetivo de interés general.- Tiene por fin asegurar a cada ciudadano la igualdad de oportunidades en el conjunto del territorio y crear las condiciones para su acceso igual al conocimiento. Tiene por objeto la revalorización y el desarrollo equilibrado del territorio de la República.- A tal fin, corrige las desigualdades de las condiciones de vida de los ciudadanos ligadas a la situación geográfica y a sus consecuencias demográficas, económicas o de empleo. Busca compensar las desigualdades territoriales. Establece disposiciones derogatorias modulando las cargas impuestas a cada uno. Busca en fin reducir las diferencias de recursos entre las colectividades territoriales tomando en consideración sus cargas”.

que es previsible se vayan ampliando progresivamente, tal y como lo manifiesta la propia Comisión en el documento *Europa 2000+*: “la Comisión podrá examinar con los Estados miembros la oportunidad de incluir en el Tratado (más allá, por ejemplo, de las referencias a las redes transeuropeas) los elementos susceptibles de ser útiles para el desarrollo de la ordenación del territorio y nivel europeo, dentro del respeto del principio de subsidiariedad”. En el documento titulado *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, se concretó la dimensión de la política territorial:

“Los proyectos de desarrollo de los distintos Estados miembros se complementarán mejor si se orientan hacia objetivos de desarrollo territorial establecidos en común. Las políticas nacionales de desarrollo territorial de los Estados miembros y las políticas sectoriales de la UE necesitan por este motivo unas orientaciones de desarrollo que superen las delimitaciones territoriales. Estas orientaciones se presentan por los Estados miembros, en colaboración con la Comisión Europea, mediante la Estrategia Territorial Europea (ETE)”⁹.

La Constitución española incorporó el concepto en el artículo 148.1.3º dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas, como “referencia física del conjunto total de las actividades públicas y privadas según el interés general, como una responsabilidad de los centros colectivos o políticos y, consecuentemente, una verdadera función pública”¹⁰.

El Tribunal Constitucional “en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio”, ha destacado que el referido título competencial “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (SSTC 77/1984, de 3 de julio, y 149/1991), [...] su núcleo fundamental “está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” (SSTC 36/1994, 28/1997, de 13 de febrero, 149/98, de 2 de julio)¹¹.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido distinguiendo entre la ordenación del territorio y el urbanismo, que produce una diferenciación competencial y de disponibilidades sobre los dominios públicos y privados (STS 9 de diciembre de 1987). Se incluyen en la primera “aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público” (STS 28 de septiembre de 1990, R.1990/7297)¹². La sentencia de 11 de octu-

9. Comisión Europea: *ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, 1999, p. 7. Se apoya en tres principios directores: el desarrollo de un sistema urbano equilibrado, policéntrico, con una nueva relación ciudad-medio rural; la garantía de la igualdad de acceso a las infraestructuras del conocimiento, y el desarrollo sostenible, la gestión y conservación de la naturaleza del patrimonio cultural.

10. PAREJO ALFONSO, L., “El urbanismo ante el Derecho”, *RDU*, 71, 1981, p. 51.

11. En Auto de 18 de septiembre de 2001, a propósito de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, sobre el Parque Natural de las Bardenas invocó, la doctrina recogida en el Auto 287/1999 sobre la primacía de la protección de los recursos biológicos naturales: “[...] existe ya una doctrina muy amplia y reiterada de este Tribunal en relación con la decisión a adoptar en los incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión previamente acordada cuando como en este caso, entre los intereses públicos y privados concernidos se encuentran los específicamente medioambientales”; precisó a continuación que, según dicha doctrina, “no cabe derivar de la Constitución la tesis de que toda medida de ordenación legal de los recursos naturales deba atender prioritariamente al criterio de evitar cualquier sacrificio no imprescindible de los derechos e intereses patrimoniales de carácter individual (ATC 102/1993) y concluye pronunciándose de forma jurídicamente generalizada a favor de la primacía de la protección de los recursos biológicos naturales, dada su fragilidad y la irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de perturbación de los mismos (AATC 674/1984, 1270/1988, 101/1993, 243/1993, 46/1994 y 225/1995)” (ATC 287/1999).

12. DE LAUBADÈRE, A., *Traité de Droit Administratif*, II, 1968, p. 428, diferencia entre la ordenación del territorio y el urbanismo “en cuanto consiste en configurar la estructura interior de las ciudades el urbanismo se distingue de la ordenación –al menos nacional– del territorio. Es la ordenación territorial de la ciudad. Pero no es dissociable de la ordenación general del territorio en razón de las mayores incidencias que la ordenación urbana comporta para la región y, en definitiva, para el país”.

bre de 1994 (R. 1994/7810) incluyó dentro de la ordenación territorial aquellas “grandes obras o construcciones de marcado interés que siendo de la competencia estatal –art. 149.1.24 de la Constitución– por su gran trascendencia para la sociedad no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal ya que su relevancia excede el artículo 180 de la Ley del Suelo”. Para la sentencia de 5 de marzo de 1997 (R. 1997/1662) cuando “una obra excede del puro ámbito urbanístico y se acerca más al de la *ordenación del territorio*. En tales casos, la jurisprudencia [...] ha venido eximiendo de la necesidad de licencia y autorizaciones urbanísticas, diferenciando ese concepto del de *ordenación urbanística*, que es el ámbito en el que se mueve propiamente el artículo 178 del Texto Refundido de la Ley del suelo de 9 abril 1976”¹³.

La idea de ordenación del territorio refleja un concepto más amplio que el de urbanismo, en cuanto ordenación del espacio de la ciudad, para abarcar todo el territorio sobre el que actúan los poderes públicos con medidas de orden económico, social, cultural, de protección, etc., incluso de urbanismo, que constituye una parte de aquella. La STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró que “el urbanismo como sector material [...] alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las leyes urbanísticas”.

Según PAREJO la ordenación del territorio “hace referencia a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y por ello, en suma a una actividad pública, dirigida más bien a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto y a dirigir, consecuentemente, la actuación de los grandes operadores en el mismo, fundamentalmente, pues, el sector público”; el urbanismo tiene, por el contrario, “una magnitud local, [referida] al espacio de convivencia humana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo”; constituyen sistemas de igual objeto al servicio de políticas diferentes¹⁴. En este sentido se pronunció también MARTÍN MATEO:

“La planificación regional a escala supramunicipal pretende ser una síntesis a largo plazo de la planificación física y de la planificación económica. Esto es ni más ni menos lo que viene llamándose ordenación del territorio, en sentido estricto, porque, en sentido amplio, se entiende por tal toda operación que tiene como misión una mayor racionalización del uso del espacio. La ordenación del territorio, en el sentido técnico y preciso aquí asumido, es precisamente un conjunto de decisiones sobre utilización óptima de un territorio a nivel de grandes lineamientos, con un horizonte temporal de medio y largo plazo y de forma tal que el espacio en cuestión constituye una plataforma adecuada para una máxima potenciación de los intereses socioeconómicos de las comunidades que habitan. Es [...] una síntesis física y económica de un proceso de racionalización territorial de conductas sociales”¹⁵.

13. En este sentido las sentencias de 3-12-1982 (R. 1982/7774, 20-2-1984 (R. 1984/1078), 28-5-1986 (1986/4471), 17-7 y 30-11-1987 (R. 1987/7524 y 7297), 28-9-1990 (R. 1990/7297), 17-5-1993 (R. 1993/3488) y 11-10-1994 (R. 1994/7810).

14. PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Urbanístico (Instituciones básicas)*, Buenos Aires, 1986, p. 200; “La ordenación del territorio y el urbanismo”, en PAREJO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA, L., *Manual de Derecho Administrativo, II*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 715, ambas actividades públicas se refieren al mismo objeto con distintas políticas.

15. MARTÍN MATEO, R., “La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional”, *REVL*, 206, 1980, p. 210. El artículo 110 L del Código de urbanismo de Francia declara que “el territorio francés es patrimonio común de la nación. Cada colectividad pública es su gestora y garante en el ámbito de sus competencias. A fin de ordenar el espacio de vida, de gestionar económicamente el suelo, de asegurar la protección del medio natural y los paisajes así como la seguridad y la salubridad públicas y de promover el equilibrio entre las poblaciones residentes en las zonas urbanas y rurales, las colectividades públicas armonizan, con el respeto recíproco de su autonomía, sus previsiones y decisiones de utilización del espacio”.

Por tanto, la ordenación del territorio es un sistema integral y superior al urbanístico, que se integran en aquella. En palabras de PAREJO se trata de una “planificación urbanística estratégica o supralocal que debe cumplir [...] las funciones de integración de las políticas sectoriales autonómicas [...] y de dirección y control del urbanismo municipal. Además, constituye terreno casi inédito la articulación de la ordenación territorial con las políticas generales *strictu sensu* con repercusión territorial”¹⁶.

La ordenación del territorio establece y coordina las acciones de los sujetos competentes que actúan sobre el territorio por medio de políticas horizontales o globales, como las políticas sectoriales o parciales, con fines concretos. Se trata de articular las distintas acciones para lograr una utilización racional del territorio, porque, como ha dejado escrito FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ:

“ordenar el territorio consiste en hacer converger en él de forma coherente todas las actuaciones a realizar por todos los entes públicos que en ese territorio tienen su soporte, en sistematizar, coordinar y/o compatibilizar todas esas acciones de forma que su conjunto resulte mínimamente funcional, en organizar el diálogo entre todos ellos que resulte imprescindible. Eso es lo que dice la razón y el sentido común, que están antes y por encima de la Ley escrita y, por supuesto, antes también con mayor motivo, de la interpretación de las palabras de esa Ley”¹⁷.

La ordenación territorial es una técnica del Derecho Ambiental, porque existe un “consenso general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de planificación”, considerando a la planificación física como aquella que “ordena el espacio con efectos jurídicos imperativos”¹⁸.

II. EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA LEGISLACIÓN NAVARRA

1. Las competencias de las Comunidades Autónomas

La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la ordenación del territorio (Art. 148.1.3ª CE) fue recogida en todos los Estatutos de autonomía. Este título competencial “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (SSTC77/1984 y 149/1991). Su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo” (SSTC 36/1994 y 28/1997). La incidencia territorial de los títulos competenciales estatales exige “determinar el alcance de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio en relación con las competencias que al Estado reserva el artículo 149.1 de la Constitución” (STC 149/1998).

Las iniciativas de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación global de su territorio fueron tempranas, a fin de “centrar la integración y la adecuada estructuración de las actuaciones urbanísticas dentro de ámbitos territoriales más amplios o en el seno de las políticas públicas sectoriales con relevancia territorial”¹⁹. Sirva de

16. PAREJO ALFONSO, L., “Los problemas básicos del urbanismo local”, en *Derecho Urbanístico Local*, Madrid, 1992, p. 20.

17. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español”, *REDA*, 94, p. 198.

18. MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental, I*, Madrid, 1991, pp. 277 y ss.

19. Exposición de motivos de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de actividad urbanística de la Comunidad Valenciana, III, 27.

ejemplo la Ley de Política Territorial de Cataluña de 21 de noviembre de 1983, para “emprender una política [territorial] equilibradora que favorezca la extensión, por todo el territorio, de los niveles de renta y calidad de vida adecuados y que, impulsando el aprovechamiento racional de los recursos locales disponibles, corrija la tendencia que conduce al debilitamiento y al desaprovechamiento del territorio de una parte, y a la excesiva concentración de población y actividades, de otra”.

Las Comunidades Autónomas han establecido instrumentos de planificación territorial, equivalentes a los Planes Directores Territoriales de Coordinación de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, dándoles distintos nombres, pero con el mismo carácter territorial, que afecta a todo o parte de su territorio o a actividades sobre aquel. Se trata de instrumentos de carácter normativo, a veces jerárquicamente superiores al resto de los planes de ordenación territorial y urbanismo, que señalan las directrices territoriales por medio de esquemas de articulación, delimitación de espacios de planificación, régimen de protección de los distintos recursos naturales, sistema de articulación de infraestructuras, tramas viarias y servicios, grandes usos, determinaciones para los planeamientos subordinados, etc.

2. Comunidad Foral de Navarra

Conforme al artículo 44.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la Comunidad Foral de Navarra tiene la competencia exclusiva sobre la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Esta competencia ha sido ejercida por diversas leyes y, en concreto, por la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio²⁰. Definió como ordenación del territorio al “conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras” (art. 2). Los instrumentos de ordenación territorial que estableció tuvieron carácter complementario y no excluyente de los regulados por la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y sus Reglamentos y podrían ser desarrollados por las figuras de planeamiento general o especial previstas por aquélla (art. 4). Los medios creados por el artículo 3 de la invocada Ley Foral fueron:

a) *Las Normas Urbanísticas Regionales*. Su objeto era “establecer para la totalidad de la Comunidad Foral la normativa de carácter general sobre protección de los recursos naturales y del suelo no urbanizable, regulación de las actividades y usos permisibles en el mismo, control de crecimiento de los núcleos, suelos urbanos y urbanizables, determinación de las figuras de planeamiento más adecuadas para dichos núcleos y plazos y condiciones de formalización de dicho planeamiento” (art. 5). Con las determinaciones establecidas por el artículo 7, su aprobación se realizaría por Ley Foral (art. 8). Fueron establecidas por la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para la protección y uso del territorio²¹.

b) *Los Planes de Ordenación del Medio Físico*. Tenían por objeto “ordenar y proteger determinados ámbitos delimitados por ellos mismos en razón de sus especiales características naturales, ecológicas y paisajísticas diferenciadas estableciendo las medidas de fomento y las condiciones de aprovechamiento agropecuario y forestal y de disfrute recreativo de dichos ámbitos compatibles con su protección y conservación” (art. 9). Sus determinaciones clasificarían todo su ámbito como suelo no urbanizable y eran vinculantes para el planeamiento local, al que modificaban en las que fuesen con-

20. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación...*, pp. 163 y ss.

21. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación...*, pp. 359-385.

trarias a las establecidas por aquéllos, sin afectar al suelo urbano o urbanizable en ejecución conforme a planes parciales o programas de actuación urbanística (art. 10). Su iniciativa y aprobación definitiva correspondían al Gobierno de Navarra por medio de Decreto Foral (art. 12)²².

c) *Las Normas Urbanísticas Comarcales*. Les correspondía “ordenar el territorio de zonas de Navarra superiores en su ámbito al de un municipio cuyas características o perspectivas hagan conveniente su regulación coordinada a través de un ordenamiento común”, respetando, siempre que fuera posible, “el territorio completo de los términos municipales que regulen” (art. 14). Se formarían a iniciativa del Gobierno o de las entidades locales que representaran a las 2/3 partes de la población del ámbito propuesto, y su aprobación definitiva correspondería al Gobierno de Navarra (arts. 19 y 20)²³.

d) *Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal*. Regulan la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social que se asienten sobre más de un término municipal o los que en un solo término tengan incidencia superior al mismo por su importancia o características (art. 22). Podían ser promovidos por iniciativa pública o privada y sus determinaciones vinculaban al planeamiento local, que debería adaptarse a ellas (art. 23). Su aprobación definitiva correspondía al Gobierno de Navarra (art. 26)²⁴.

e) *Las Directrices de Ordenación Territorial*. Les correspondía formular los criterios de orientación y regulación de los asentamientos de las actividades económicas y sociales conforme a los planes económicos; constituir el marco de referencia de las políticas sectoriales y de la actividad urbanística; suministrar las previsiones y criterios para dichas políticas y para la programación de los recursos, y proponer acciones territoriales y bases de actuación conjunta con otras Comunidades Autónomas para los convenios y acuerdos de cooperación necesarios (art. 27). Se precisaron sus contenidos en cuanto a las características del territorio, de los criterios adoptados, de los elementos de política sectorial y territorial, de las causas y supuestos para su modificación, de la delimitación de áreas de protección, de la localización de las infraestructuras y de las relaciones interadministrativas (art. 28). Su iniciativa correspondía al Gobierno y su aprobación definitiva al Parlamento por medio de Ley Foral en lectura única (art. 30). Con las mismas funciones, contenido y procedimiento podían formularse y aprobarse Directrices de Ordenación Territorial para ámbitos subregionales (art. 31)²⁵.

Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, estableció las tendentes a que el suelo y la vivienda cumplieran con la función social de la propiedad y a evitar la especulación.

22. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación...*, pp. 385-404.

23. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación...*, pp. 402-419. Las Normas Urbanísticas de la comarca de Pamplona fueron aprobadas por Decreto Foral 80/1990, de 20 de marzo, BON, 74, de 14 de julio de 1999.

24. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación...*, pp. 419-438. Han sido el instrumento más utilizado para la construcción de redes viarias (19), ferrocarriles (1), recuperación de trazado de ferrocarriles (3), abastecimientos de aguas (4), gasoductos-oleoductos (15), parques eólicos (11), gasificación (4), centrales térmicas (2), embalses (3), canales (2), parque fluvial (2), polígonos residenciales (7) e industriales (27), centros comerciales (12), universidad pública (4), áreas logísticas (5), vertederos y centros de tratamiento de residuos (6), campos de golf (1), museo Oteiza y cementerios de iniciativa privada (2).

25. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación...*, pp. 438-450. ALLI ARANGUREN, J. C., “El sistema normativo urbanístico español al inicio del siglo XXI”, en *IV Congreso Ibérico de Urbanismo*, Mérida, 2001, pp. 56-111. ZARRALUQUI ORTIGOSA, L., “La revisión de la legislación sobre ordenación del Territorio y Urbanismo en Navarra”, *Ibidem*, pp. 203-212. LASAGABASTER HERRARTE, I., “En torno al valor jurídico de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT). Nota a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 1033/2000”, *RVAP*, 60, 2001, pp. 239-260.

La Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, fue el código de la materia de la Comunidad Foral. Se dictó con base en el ordenamiento urbanístico general recogido en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. En su artículo 46 mantuvo el concepto de la ordenación del territorio del artículo 2 Ley Foral 12/1986, y en el artículo 47 los instrumentos, con la supresión de las Normas Urbanísticas Regionales y los Planes de Ordenación del Medio Físico. Aparecieron los Planes de Ordenación de los Recursos naturales con el carácter de instrumentos de ordenación territorial y de medio para la conservación de los Espacios Naturales (art. 47.2), conforme a la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra. Las determinaciones de tales instrumentos, además de ser ejecutivas, “vincularán al planeamiento local, modificándolo en aquellos aspectos que resulten contrarios a dichos instrumentos de ordenación del territorio” (Art. 48.2). Tal mandato se reiteró en relación con cada instrumento:

– Respecto a las Directrices de Ordenación Territorial en cuanto establecían “un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales del Gobierno [...] y para la actividad urbanística de los Municipios [...]” (Art. 49.2).

– Las Normas Urbanísticas Comarcales vinculaban en sus determinaciones al planeamiento urbanístico municipal (Art. 55.2).

– Los Planes y proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal vincularán al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte, que deberá adoptarse a aquellas en la primera modificación o revisión (Art. 62.1).

El cataclismo que en el sistema urbanístico estatal supuso la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que anuló gran parte del Texto Refundido de 1992, no alcanzó a la Comunidad Foral que disponía de una regulación integral de la materia, aunque las remisiones de la Ley Foral al inconstitucional Texto Refundido exigían superar las dificultades derivadas de esta situación. Mayor repercusión tuvo la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que desarrolló la competencia estatal para establecer el régimen de la propiedad del suelo, de la expropiación y de las valoraciones, aunque reconociendo algunas facultades a las Comunidades Autónomas. El Parlamento de Navarra y otros órganos autonómicos interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1998 que, fueron estimados parcialmente por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, que ha precisado el deslinde de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia.

El marco de las competencias autonómicas sobre la ordenación territorial quedó fijado por ambas sentencias, correspondiendo a la Comunidad Foral de Navarra, la regulación de la ordenación del territorio y del urbanismo. Así se practicó por la Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia de aprovechamiento urbanístico, que modificó la Ley Foral 10/1994 en cuanto a la adecuación del ordenamiento foral a los principios básicos sobre derechos y deberes de la propiedad fijados en la legislación estatal y, en particular, al alcance de la cesión del aprovechamiento urbanístico urbanizado. La Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1999, modificó la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/1994 sobre la composición del Jurado de Expropiación Forzosa. La Ley Foral 22/2001, de 27 de noviembre, lo hizo respecto al artículo 273 de la Ley Foral 10/1994, sobre enajenación del patrimonio del suelo. Otras normas se han referido a aspectos sectoriales de la ordenación del territorio y del urbanismo, como la Ley Foral 14/2000, de 29 de diciembre, que reguló el proceso de enajenación del área afectada por un planeamiento sectorial de incidencia supramunicipal.

III. LA LEY FORAL 35/2002, DE 20 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

1. Objetivos y fines

La exposición de motivos de la Ley Foral 35/2002 fija dos objetivos prioritarios a la Ley Foral como medio para dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos:

a) Un fin general que persigue el desarrollo territorial sostenible y equilibrado (art. 4), que constituye uno de los principios generales de la función pública de ordenación territorial, conforme al artículo 2.2., para garantizarlo conforme a los mandatos constitucionales (arts. 45, 46 y 47):

“dado que cualquier intervención humana sobre el territorio debe prever sus consecuencias de modo de legar un espacio físico ambientalmente adecuado hacia el futuro. Este objetivo está unido a la persecución de una calidad de vida, donde el mantenimiento de los valores medioambientales y sociales reciba protección desde el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo”.

b) Un fin concreto y sectorial (art. 5-f), propio de la ordenación urbana, como es el de adoptar “medidas tendentes a facilitar el acceso a la vivienda”, a fin de satisfacer la necesidad de una vivienda “digna y de fácil adquisición”. A tal fin, dentro de las determinaciones de la ordenación urbanística, el artículo 52 establece las relativas al porcentaje mínimo de viviendas de la nueva capacidad residencial destinadas a algún régimen de protección pública, de las que como mínimo la mitad lo serán de protección oficial”.

El Título Preliminar de la Ley Foral sobre su objeto y finalidades la vincula a los principios constitucionales de derecho al medio ambiente (art. 45 CE), al patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE), a la vivienda y a la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas de los entes públicos (art. 47 CE). El desarrollo sostenible, propio de una “sociedad democrática avanzada”, no se limita al uso racional de los recursos naturales, sino a todos los elementos que intervienen y hacen posible el equilibrio de las especies y de sus actividades en el espacio y el tiempo.

Para ello el artículo 1 diferencia entre la actividad de ordenación del territorio, la actividad urbanística, el régimen de utilización del suelo y la regulación de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, que se llevarán a cabo conforme a los principios generales del artículo 2:

A) Principios generales

a) La actividad de ordenación del territorio y urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo (art. 2.1). Esta naturaleza alcanza también a la ejecución y gestión del planeamiento [art. 3.2.b)], por lo que la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión deberá garantizarse por la legislación autonómica conforme al artículo 6.1 de la Ley 6/1998.

b) Las actividades administrativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen por finalidad el desarrollo territorial sostenible de Navarra, garantizando el cumplimiento de los principios constitucionales invocados (art. 2.2).

c) La diferenciación entre la ordenación del territorio y el urbanismo que se establece en el artículo 1, aparece recogida en otros preceptos del Título Preliminar (arts. 2, 3 y 4), así como en el Título I sobre distribución de competencias. La ordenación territorial se atribuye a la Administración de la Comunidad Foral (art. 10.1), mientras que la actividad urbanística “corresponde con carácter general a los Municipios” (art. 11). Las relaciones entre ambas Administraciones se basarán en los principios de lealtad institu-

cional, de coordinación, de asistencia y de intercambio de información mutua, con respeto a los ámbitos competenciales respectivos (art. 17).

B) Principios de la actuación pública en relación con el territorio (art. 2.3):

a) El desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio, que garantice su diversidad y complementariedad y asegure el óptimo aprovechamiento del suelo en cuanto recurso natural no renovable.

b) El desarrollo sostenible y cohesionado de los municipios en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo último de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida [art. 4.e) y g), 27.2 y 51.1.2º].

c) La actividad de ordenación del territorio y urbanismo se desarrolle conforme a las necesidades y aspiraciones de la sociedad presente y futura, promoviendo un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, suscitando la más amplia participación ciudadana y garantizando los derechos de información e iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses (art. 7.1).

Las actividades administrativas en materia de ordenación del territorio se ejercerán a través de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley Foral (art. 3.1), de acuerdo con los fines que asigna el artículo 4:

a) Respecto al medio natural [art. 4 a) y b)]:

- Defender y proteger los espacios, recursos y elementos naturales, así como las riquezas con relevancia ecológica, para impedir la alteración o degradación de sus valores naturales y paisajísticos.

- Utilizar racionalmente los espacios de valor agrícola, ganadero, forestal, u otros análogos, al igual que aquellos otros cuyo interés económico, social y ecológico así lo justifique, para propiciar su recualificación social y económica, procurando la conservación de los usos y costumbres con el medio.

b) Respecto a los recursos naturales [art. 4.c)]:

Asegurar la explotación y el aprovechamiento racionales de las riquezas y los recursos naturales, mediante fórmulas compatibles con la preservación y la mejora del medio.

c) Patrimonio artístico y cultural [art. 4.c)]:

- Preservar las riquezas del patrimonio histórico, cultural y artístico, considerando tanto los elementos aislados como los conjuntos urbanos, rurales o paisajísticos, promoviendo las medidas pertinentes para impedir su destrucción, deterioro, sustitución ilegítima o transformaciones impropias; e impulsando su recuperación, rehabilitación y enriquecimiento.

d) Equipamientos y vivienda [art. 4.e) y f)]:

- Mantener y mejorar la calidad del entorno urbano, regulando los usos del suelo, dotaciones públicas, actividades productivas, comerciales, de transporte, y similares, con el fin de promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, en un entorno residencial diversificado, asegurando el acceso de los habitantes en condiciones de igualdad a los equipamientos y lugares de trabajo, cultura y ocio.

- Orientar las actuaciones públicas y privadas para la efectividad del derecho de todos a una vivienda digna y adecuada.

e) Desarrollo social [art. 4.g) y h)]:

- Promover el desarrollo económico, la cohesión social y el desarrollo sostenible a través del fomento de las actividades productivas y generadores de empleo estable.

- Integrar y armonizar cuantos intereses públicos y privados, ya sean sectoriales o específicos, afecten de forma relevante al territorio.

Los principios señalados, que parten del orden constitucional, enmarcan la dogmática de la ordenación territorial y el urbanismo y de sus distintos protagonistas, de acuerdo con el principio de cooperación espacial y funcional en el sentido amplio:

a) Los destinatarios de la ordenación por medio de la participación ciudadana, que se concibe como un modo de conseguir un desarrollo “conforme a las necesidades y aspiraciones de la sociedad [...] promoviendo un desarrollo territorial y urbanístico sostenible” (art. 7.1).

b) Los instrumentos de la ordenación, cuyos objetivos de estructura territorial, utilización racional, equilibrada y vertebrada del territorio, se insertarán en el desarrollo equilibrado y sostenible de sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico (art. 27.2). Entre ellos, el planeamiento urbanístico municipal, además de los objetivos y principios generales, definirá la Estrategia y Modelo municipal de ocupación del territorio, el desarrollo sostenible del municipio y la mejora de la calidad de vida (art. 51.1.2º).

2. Iniciativa privada y participación

La Ley diferencia entre la iniciativa privada y la participación ciudadana en relación con la ordenación territorial:

a) *Iniciativa privada*: A partir del artículo 4 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, el artículo 6 dispone que las Administraciones Públicas con competencia en materia de ordenación territorial y urbanística tienen el deber de facilitar y promover la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad de ordenación del territorio y urbanismo. En los instrumentos de ordenación territorial está limitada a los Planes (art. 43.3) y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supraterritorial (arts. 44.3 y 45.1); en los de ordenación urbana a los instrumentos de desarrollo (art. 66).

b) *Participación*: Se establece la participación ciudadana como una obligación de las Administraciones públicas respecto a la actividad de ordenación del territorio y urbanismo para que se adecue a las necesidades y aspiraciones de la sociedad presente y futura, con un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, suscitando la más amplia y garantizando los derechos de información e iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses²⁶. A tal fin se dispone:

- *Información pública*: Los instrumentos de ordenación del territorio o urbanísticos se someterán a un período no menor de veinte días de participación ciudadana, mediante la exposición pública y, en su caso, audiencia a las entidades locales, previamente a su aprobación definitiva (art. 7.2). La previsión del plazo de información varía en los instrumentos de ordenación territorial: dos meses en la Estrategia Territorial (art. 33.2) y en los Planes Directores de Acción Territorial (art. 40.2), un mes mínimo en los Planes de Ordenación Territorial (art. 36.2) y en los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (art. 45.2).

- *Acceso a la información territorial y urbanística*: todas las personas deberán tenerlo a la que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado, conforme a las condiciones del artículo 8.

26. El artículo 33.1 prevé la participación social sobre el modelo de desarrollo territorial elegido por la Estrategia Territorial de Navarra.

- *Acción pública*: para exigir ante los órganos administrativos y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad territorial y urbanística (art. 9).

3. Competencias administrativas

Corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra la función pública de ordenación del territorio, y la formulación, aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio, sin perjuicio de la participación y colaboración de otras Administraciones públicas y de los ciudadanos (art. 10.1). Los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competentes en materia de ordenación del territorio son el Gobierno de Navarra, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, la Comisión de Ordenación del Territorio y el Consejo Social de Política Territorial, estos dos últimos directamente relacionados con la ordenación territorial.

La Comisión de Ordenación del Territorio es un órgano consultivo y de coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de ordenación del territorio (art. 14). Estará integrada por representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y por cuatro representantes de los Ayuntamientos de Navarra a propuesta de la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Igualmente, podrán formar parte de ella un representante de la Administración del Estado y los representantes de aquellas organizaciones y asociaciones que reglamentariamente se determinen. Estará presidida por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Se le atribuyen las funciones de

a) Informar la Estrategia Territorial de Navarra, los Planes de Ordenación Territorial y los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, así como la incidencia supramunicipal de dichos Planes y Proyectos previamente a su declaración.

b) Informar los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio de forma previa a su aprobación.

c) Emitir informe, de carácter consultivo y no vinculante, en los supuestos en que sea requerido para ello por el Gobierno de Navarra o por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

Se ha de destacar la creación del Consejo Social de Política Territorial como órgano de carácter participativo y deliberante en materias relacionadas con el territorio, integrado por los agentes sociales y económicos, las entidades locales, los Colegios Profesionales y expertos de relevante prestigio en la materia. Le corresponde conocer de las líneas de actuación que establezca la Administración de la Comunidad Foral en materia de política territorial, para lo que emitirá informes preceptivos y no vinculantes sobre las disposiciones de carácter general reguladoras de la ordenación del territorio, sobre la Estrategia Territorial de Navarra, sobre los Planes de Ordenación Territorial y sobre los Planes de Acción Territorial (art. 15).

IV. CONCEPTO E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

1. Concepto

El artículo 27.1 expone el concepto de la ordenación del territorio de la Ley, que es en todo coincidente con el recogido en los artículos 2 y 46 de las Leyes Forales 12/1986 y 10/1994: “el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras”. Plasma el carácter que le atribuye

la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 26 de enero de 1984 atribuyó a la ordenación del territorio. En cuanto “actuación interdisciplinaria” es una “disciplina científica que realiza los estudios de diagnóstico y propuesta; como “técnica administrativa” es un instrumento en manos de la acción política concebida como con un objetivo global: “un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices”. El artículo 27.2 de la Ley Foral precisa el alcance de la ordenación a la que atribuye los siguientes objetivos genéricos a precisar en cada instrumento:

- a) Definir la estructura territorial.
- b) Perseguir la utilización racional y equilibrada del territorio.
- c) Vertebrar el territorio mediante el establecimiento de infraestructuras y conexiones de comunicación.
- d) Insertar el desarrollo equilibrado y sostenible de sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico que incida en el mejor desarrollo de toda la Comunidad Foral.

Estos objetivos se han de lograr dentro de los principios generales del artículo 2 y, en particular, del “desarrollo territorial sostenible” [art. 2.2 y 3.b)], que se controlará por la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial [arts. 30, 39.1.c),43.1.f) y 44.2.d)]²⁷. A tal fin se aplicará la Directiva 2001/1942, de 27 de junio de 2001, que pretende “contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible” (art. 2), por medio de la “evaluación ambiental (de) todos los planes y programas que se elaboren con respecto a la ordenación del territorio urbano y rural” (art. 3)²⁸.

A partir del concepto y los objetivos legales, se comprueba que el territorio sobre el que las Administraciones públicas ejercen sus competencias es el objeto de la “disciplina científica”, de la “acción política” y de la “técnica administrativa”, a que se refiere la Carta Europea. En este caso la Ley concibe y regula la ordenación como la acción política de las Administraciones con competencias administrativas, que utilizan la técnica administrativa de los instrumentos y régimen jurídico, a fin de ordenar y gestionar el territorio conforme a los fines y objetivos señalados.

2. Los instrumentos de ordenación territorial. Naturaleza, primacía y vigencia

El artículo 28 enumera los instrumentos de ordenación territorial²⁹:

A) Los instrumentos propiamente dichos que establece y regula (art. 28.1), son:

- a) La Estrategia Territorial de Navarra (ETN)³⁰.

27. Existen preceptos en los que no se requiere expresamente la evaluación, pero terminará precisándose como técnica que permite dar cumplimiento a sus exigencias de integración ambiental. El artículo 35.1.h) la establece como una determinación de los Planes de ordenación territorial y el artículo 56.5.a) exige analizar en la memoria del Plan General la valoración del impacto ambiental y territorial.

28. ALLI ARANGUREN, J. C., “La evaluación ambiental como instrumento técnico-jurídico en las directivas 85/337, 97/11 y 2001/42”, *Ciudad y Territorio*, XXXIV, 132, 2002, pp. 227-275. GARCÍA BELLIDO, J., “Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial, la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas”, *Ciudad y Territorio*, XXXIV, 132, 2002, pp. 219-224.

29. La ley ha introducido nuevos instrumentos de ordenación del territorio como la Estrategia Territorial de Navarra, los Planes de Ordenación Territorial y los Planes Directores de Acción Territorial. Se han suprimido como instrumentos las Directrices de Ordenación Territorial y las Normas Urbanísticas Comarcales de la Ley anterior. Hay una correlación entre los nuevos y los sustituidos, salvo en los Planes Directores de Acción Territorial que son medios para precisar el contenido de los Planes de Ordenación Territorial.

30. Conforme a la disposición adicional quinta el Gobierno de Navarra deberá remitir al Parlamento de Navarra el Proyecto de Ley Foral de Estrategia Territorial en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley 35/2002.

- b) Los Planes de Ordenación Territorial (POT)³¹.
 - c) Los Planes Directores de Acción Territorial (PDAT).
 - d) Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS).
- B) Otros Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (art. 28.2)³²:
- a) Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales³³.
 - b) El Plan Director de Carreteras de Navarra³⁴.
 - c) Otros similares que sean declarados expresamente, que se registrarán por su legislación específica, entre los que se encuentran:
 - El Plan Director de Infraestructuras y Servicios de la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales.
 - El Programa anual de actuaciones en materia de vivienda, que incluye entre sus determinaciones los objetivos, la programación, la financiación y la distribución territorial de las actuaciones, conforme a la Disposición Adicional primera de la Ley Foral 14/1992, de 21 de diciembre, de financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda.
 - El Plan Gestor de Residuos Especiales y los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal para centros de tratamiento de residuos, de la Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de residuos especiales.
 - El Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales y los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal para centros comerciales, previstos en la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, de Comercio.
 - Planes Territoriales de Infraestructuras para las estaciones de telefonía móvil, de la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo.

El alcance y relación entre los instrumentos no se fundamenta en la jerarquía normativa, sino en la cooperación interadministrativa basada en la funcionalidad que se les atribuye, que puede ser estratégica, estructurante, operativa o ejecutiva:

a) **Estratégica:** corresponde a la Estrategia Territorial de Navarra como “instrumento de planificación estratégica del territorio” (art. 31.1)]. Podrá configurar áreas, criterios y directrices para la ordenación territorial intermedia (art. 32.2), de carácter

31. La disposición adicional sexta dispone que el Departamento de Ordenación del Territorio y Vivienda elabore y proponga al Gobierno para su aprobación en el plazo de seis años desde la entrada en vigor de la Ley Foral 35/2002, de los Planes de Ordenación del Territorio del conjunto de la Comunidad Foral.

32. Corresponde a la Comisión del Ordenación del Territorio “informar los Planes con incidencia en la ordenación del territorio de forma previa a su aprobación” [art. 14.3.d)].

33. Regulados por los artículos 21-24 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, por el Decreto Foral 320/1996, de 9 de septiembre. Sus determinaciones “vincularán a las Normas Urbanísticas Comarcales, a los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y al planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones” (art. 23.2), con el deber de los instrumentos de ordenación territorial y del planeamiento urbanístico de adaptar sus determinaciones en su primera modificación o revisión (art. 23.2). Por Decreto Foral 267/1996, de 1 de julio, se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Urbasa y Andía, y por el 266/1998, de 7 de septiembre, el de las Bardenas Reales de Navarra.

34. El Plan de Carreteras tiene “carácter de plan sectorial que se articulará y coordinará con el planeamiento municipal al que afecte [...] podrá ser desarrollado mediante planes viarios” (art. 29 de la Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de carreteras). El I Plan Director de Carreteras de Navarra (1998-2005) fue aprobado por el Gobierno de Navarra el 6 de octubre de 1997 y por la Comisión de Obras Públicas e Infraestructuras del Parlamento de Navarra en sesión de 26 de noviembre de 1997 (BOPN 87, de 19 de diciembre de 1997). El II Plan Director de Carreteras de Navarra (2002-2009) lo fue por la Comisión parlamentaria el 12 de noviembre de 2002 (BOPN 4, de 22 de enero de 2003).

indicativo (art. 31.1), que podrían servir a los Planes de Ordenación Territorial, aunque estos tienen su propio régimen y condiciones para definir su ámbito (art. 34.3).

b) Estructurante: corresponde a los Planes de Ordenación Territorial, que tienen por objeto la “ordenación del territorio de áreas o zonas [...] de ámbito supramunicipal” (art. 34.1) y “establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio” [art. 34.2.b)].

c) Operativa: corresponde a los Planes Directores de Acción Territorial respecto al Plan de Ordenación Territorial, porque su objeto es la “concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial” (art. 38.1) en su propio ámbito y “al que desarrolla” (art. 38.4), y cuya revisión determina la de aquél (art. 41.2). Sus determinaciones “vincularán al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte” (art. 38.2).

d) Ejecutiva: corresponde a los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, referidos a la ordenación e implantación de actuaciones concretas (arts. 42.1 y 44.1).

Es la misma funcionalidad la que establece el carácter de las determinaciones de los instrumentos, que puede ser orientativo o vinculante sobre el territorio o para la planificación de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial. Está fijado por el artículo 29.1 distinguiendo entre

a) *Determinaciones vinculantes sobre el territorio*, en orden a la ratificación o la modificación del régimen jurídico directa e inmediatamente aplicable a los terrenos sobre los que incidan y que, como determinaciones de ordenación territorial, prevalecerán sobre las previsiones contrarias del planeamiento local. Son las previstas en los Planes de Ordenación Territorial (art. 34.4) y en los Planes Directores de Acción Territorial sobre el planeamiento local afectado (art. 38.2)³⁵.

b) *Determinaciones vinculantes para la planificación*, que no tendrán aplicación directa e inmediata, pero obligan a atenerse a su contenido al elaborar, aprobar y modificar la planificación urbanística local, bien sea cuando se decida su elaboración, bien sea en el plazo previsto en la propia determinación. Son las previstas en los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal [arts. 42.3, 43.1.h), 44.2.e), 46.2.c)].

c) *Determinaciones orientativas*, que constituirán criterios, directrices y guías de actuación de carácter no vinculante, informadores de las pautas que el Gobierno de Navarra considera adecuadas para la actuación territorial y urbanística de los poderes públicos. Las contenidas en la Estrategia Territorial de Navarra (art. 31.3)³⁶.

Se atribuye a los instrumentos de ordenación territorial el régimen de vigencia y vinculación que ha venido siendo propio del planeamiento urbanístico:

a) La ejecutividad de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial comenzará a partir de la publicación de su aprobación definitiva en el Boletín Oficial de Navarra, que recogerá asimismo las normas contenidas en estos instrumentos, sin perjuicio del carácter público de su completo contenido (art. 29.2).

35. Conforme al artículo 94.1 tendrán la condición de suelo no urbanizable, entre otros, los terrenos “b) que estén excluidos del proceso urbanizador por los instrumentos de ordenación del territorio en razón al modelo de desarrollo territorial...”.

36. Constituyen un ejemplo del derecho suave (*soft law* o *droit flou*) de naturaleza no autoritaria, basado en la adhesión a la *autoritas* más que en el *imperium* legal. G. ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid, 2002.

b) A partir de la vigencia de los instrumentos de ordenación territorial, los Planes, programas y proyectos que elaboren las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral, que tengan incidencia en la ordenación del territorio y uso del suelo, deberán justificar su coherencia con los instrumentos de ordenación del territorio de carácter general que les afecten (art. 29.3).

3. La Estrategia Territorial de Navarra

Se trata de un nuevo instrumento de ordenación territorial amplio y orientativo, de carácter estratégico, con previsiones dirigidas al conjunto del territorio. Su régimen ha partido de los documentos elaborados para la redacción del Proyecto de Ley de Directrices de Ordenación del Territorio de Navarra y, posteriormente, de la Estrategia Territorial de Navarra, con el propósito de aplicar los principios de la Estrategia Territorial Europea aprobada en Postdam en mayo de 1999 y de convertir a la Comunidad Foral en un referente en la materia³⁷.

3.1. Concepto

Según la exposición de motivos constituye “un instrumento de ordenación territorial amplio, en el que prima su carácter estratégico y por tanto orientativo, de previsiones dirigidas al conjunto del territorio de Navarra”. Conforme al artículo 31, la Estrategia Territorial de Navarra es un “instrumento de planificación estratégica del territorio de la Comunidad Foral. Comprende el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas, residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural”.

Sus determinaciones tendrán carácter orientativo (arts. 29 y 31.3) y serán objeto de un continuo proceso de evaluación en su acomodación a la realidad (arts. 32.5) para poder proceder a su revisión (art. 33.6 y 7).

Se considera como un espacio de participación y cooperación entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales y los organismos representativos de las mismas (art. 31.2.d) y la sociedad (arts. 31.2.d y 33.1).

3.2. Objeto y finalidad

Los objetivos generales y estratégicos propios de la Estrategia Territorial de Navarra son concretados por el artículo 31.2:

a) La cohesión económica y social del territorio de Navarra, la utilización racional de sus recursos naturales, la conservación de su patrimonio cultural y la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de calidad de vida.

b) La integración coordinada de la política de desarrollo territorial con la referida a las regiones de la Unión Europea, conforme a la estrategia territorial común de ésta última.

c) La coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo y con las pertenecientes a los mismos organismos comunes de ámbito europeo.

d) La cooperación con y entre las entidades locales, los organismos representativos de las mismas y las entidades representativas de intereses económicos, sociales, vecinales y sectoriales para diseñar políticas de carácter sectorial en interés común.

37. Por Orden Foral 870/2001, de 20 de julio, se adjudicó a una agrupación de empresas la realización de los estudios de la Estrategia Territorial de Navarra.

Estos objetivos relacionan el modelo legal con el contenido de la Estrategia Territorial Europea al nivel regional y local, en cuanto a la cooperación vertical con los modelos y Programas operativos de nivel transnacional y nacional (art. 31.2.c), y en la horizontal con las políticas sectoriales regionales y locales (art. 31.2.d).

3.3. Documentos y determinaciones

Su carácter estratégico y, por tanto, orientativo se plasma en su contenido (art. 32), que refleja la metodología aplicable en su elaboración:

A) El análisis de la situación actual, de las variables e interacciones, el diagnóstico y el modelo de desarrollo, aparecen recogidos en el apartado 1: “Descripción e interpretación de las características propias de la Comunidad, formulando un diagnóstico de su situación presente y potencial, y la definición de un modelo de desarrollo territorial de futuro”³⁸.

B) Diseño, que será elaborado por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en colaboración con los demás Departamentos del Gobierno de Navarra, y tras un proceso de participación social sobre el modelo de desarrollo territorial elegido por la Estrategia (art. 33.1)³⁹, con los contenidos de los apartados 2, 3 y 4:

a) Sobre estrategias, directrices y medidas:

– La ordenación del medio físico y de los recursos naturales, la protección y recuperación del paisaje y el tratamiento adecuado del medio rural.

– La ordenación del sistema de asentamientos humanos, las áreas de localización de actividades económicas y sus desarrollos en el territorio.

– La articulación territorial, integrando su sistema de núcleos de población y áreas de influencia, los principales ejes de comunicación y las mejoras de accesibilidad, las infraestructuras esenciales del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas.

– El equipamiento del territorio en materia sanitaria, asistencial, educativa, de investigación, cultural y cívica, deportiva y de esparcimiento, comercial y de ocio, administrativa, judicial y cualquier otra análoga.

– La protección y aprovechamiento del patrimonio cultural.

b) Configuración de áreas para la ordenación territorial a escala intermedia, así como los criterios y directrices generales de dicha ordenación.

c) Orientaciones para el desarrollo de convenios y acciones de cooperación y coordinación territorial y urbanística entre la Comunidad Foral de Navarra y las regiones de su entorno y entre sus núcleos de población.

C) Seguimiento y evaluación: Propuesta de indicadores para el seguimiento de la evolución territorial de Navarra (art. 32.5).

D) Cualesquiera otras previsiones encaminadas al cumplimiento del objeto y finalidad de este instrumento territorial (art. 32.6).

38. GOBIERNO DE NAVARRA. DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA, *Diagnóstico, retos e indicadores. Estrategia Territorial de Navarra, poniendo en valor el territorio*, Pamplona, 2003.

39. ALLI ARANGUREN, J. C., “La evaluación...”, cit., pp. 267-271.

3.4. Elaboración y aprobación

La competencia reconocida a la Administración de la Comunidad (art. 10.1) y a su Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (art. 13.3) se concreta en la elaboración de la Estrategia Territorial, en colaboración con los demás Departamentos del Gobierno de Navarra, tras un proceso de participación social sobre el modelo de desarrollo territorial elegido por la Estrategia (art. 33).

El artículo 33 establece el procedimiento para la elaboración, aprobación, vigencia y revisión del proyecto de Estrategia Territorial de Navarra, que se someterá al trámite de información pública y audiencia de las entidades locales de la Comunidad Foral, así como de las mancomunidades y asociaciones o federaciones de municipios y concejos en que estén representadas, por plazo mínimo de dos meses. Asimismo se someterá al informe de la Comisión de Ordenación del Territorio (art. 14) y del Consejo Social de Política Territorial (art. 15). El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, propondrá al Gobierno de Navarra la remisión al Parlamento de Navarra del proyecto de Estrategia Territorial de Navarra para su aprobación.

Cada dos años el Gobierno de Navarra remitirá al Consejo Social de Política Territorial y al Parlamento una memoria sobre su aplicación y sobre el grado de cumplimiento de sus previsiones. Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la Estrategia Territorial de Navarra, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda elaborará un informe sobre su vigencia y propondrá, en caso de considerarlo necesario, su revisión.

4. Los Planes de Ordenación Territorial

Los Planes de Ordenación Territorial son un nuevo instrumento, que sustituye a las Normas Urbanísticas Comarcales, cuyo ámbito es una parte del territorio de Navarra, respecto del que establecen determinaciones en orden a un desarrollo coordinado y adecuado.

4.1. Concepto

Los Planes de Ordenación Territorial tienen por objeto la ordenación del territorio de áreas o zonas de Navarra de ámbito supramunicipal (art. 34.1), que podrá ser definido por la Estrategia Territorial con sus criterios y directrices generales de su ordenación (art. 32.3). El ámbito estará constituido por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o por áreas que, por su dimensión y características funcionales, precisen de una consideración conjunta y coordinada de su problemática territorial y de una planificación de carácter integrado; incluirán, en general, términos municipales completos (art. 34.3).

Las determinaciones de los planes de ordenación territorial tendrán carácter vinculante, salvo que en ellos se establezca expresamente su carácter orientativo (art. 34.4).

4.2. Funciones

Como medio para estructurar las previsiones de la planificación estratégica son funciones de los Planes de Ordenación Territorial (art. 34.2):

a) Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable y soporte obligado de las actividades con incidencia en el mismo, tanto por parte de las Administraciones y Entidades Públicas como por los agentes privados.

b) Establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio comprendido en su ámbito.

c) Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio.

4.3. Documentos y determinaciones

Para estructurar el territorio, de acuerdo con las funciones señaladas, los Planes de Ordenación Territorial podrán contener las siguientes determinaciones (art. 35):

a) Ámbito geográfico objeto de ordenación, con indicación de los municipios cuyos términos se incluyan total o parcialmente.

b) Estructura funcional básica del territorio objeto de ordenación, configurada en torno a los elementos sectoriales que globalmente la integran.

c) Determinaciones relativas al medio físico y sus recursos naturales, incluyendo los criterios y normas de uso y protección de suelos no urbanizables, y la indicación de las zonas susceptibles de riesgos naturales o de otro tipo, y criterios y normas referidos a estos suelos.

d) Determinaciones relativas al sistema urbano, con los criterios y recomendaciones para el desarrollo y expansión de los núcleos urbanos, y la previsión y criterios de localización e implantación de los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal necesarios o de interés común para el área objeto del plan.

e) Determinaciones territoriales relativas al sistema económico y productivo, comprensivas, entre otras, de esquemas de distribución espacial de las grandes áreas de actividad, y, en su caso, criterios de implantación de las mismas.

f) Determinaciones relativas al sistema de transportes y comunicaciones y a las demás infraestructuras territoriales, incluyendo el esquema de la red viaria y, en su caso, de otras redes de transporte y comunicación, y previsiones y criterios de implantación relativos al servicio de transporte de pasajeros y mercancías, y las previsiones y criterios de localización e implantación relativos a las infraestructuras de abastecimiento de agua y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicación, energéticas, o cualesquiera otras análogas.

g) Criterios y normas para el uso y protección del patrimonio arquitectónico y arqueológico y de otros bienes inmuebles de interés cultural, tales como elementos singulares del medio rural, conjuntos urbanos de interés, arquitectura popular e industrial e itinerarios de interés.

h) Criterios y medidas para la integración ambiental de los planes programas y proyectos que se desarrollen en el ámbito del Plan.

i) Principios y criterios generales que constituyan el referente para la ordenación urbanística municipal, con señalamiento, en su caso, de los ámbitos, integrados por dos o más municipios, para los que se considere conveniente el planeamiento urbanístico conjunto.

j) Previsiones para el desarrollo, seguimiento y actualización del Plan y supuestos de revisión del mismo.

Contendrán los documentos gráficos y escritos necesarios para expresar adecuadamente las determinaciones que en ellos se recojan, conforme a lo que se establezca reglamentariamente (art. 35.2).

4.4. Elaboración y aprobación

El artículo 36 establece el procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación Territorial, cuya iniciativa corresponde, de oficio o a propuesta de los Ayuntamientos interesados, al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en coordinación con los demás Departamentos del Gobierno de Navarra.

La elaboración del Plan tendrá las fases de avance y de proyecto, se someterán a información pública en el Boletín Oficial de Navarra, y a audiencia de las entidades locales incluidas en su ámbito de incidencia, por plazo mínimo de un mes.

Una Comisión de Seguimiento designada y presidida por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en la que tendrán participación representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de las entidades locales y de los sectores económico y social del ámbito propuesto, emitirá informes sobre el avance y sobre el proyecto, así como sobre las alegaciones y sugerencias presentadas a los mismos. Los representantes de las entidades locales presentes en la Comisión de seguimiento serán nombrados por las entidades locales afectadas por el Plan de Ordenación correspondiente. La Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra y el Consejo Social de Política Territorial, emitirán informe sobre el proyecto de Plan de Ordenación Territorial.

La aprobación definitiva del Plan de Ordenación Territorial compete al Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

4.5. Vigencia, revisión y modificación

Los Planes de Ordenación Territorial tendrán vigencia indefinida, mientras no se aprueba su revisión o modificación, que podrán ser propuestas por al menos un tercio de las entidades locales incluidas en su ámbito (art. 37.1).

Se considerarán revisión del Plan Territorial, que se ajustarán a las mismas disposiciones enunciadas para su elaboración y aprobación (art. 37.3):

a) La adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio, motivada por la elección de un modelo territorial sustancialmente distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas que incidan decisivamente sobre la ordenación territorial (art. 37.2).

b) Los supuestos de revisión previstos entre sus determinaciones [art. 35.1.j)].

La alteración de las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial que no tengan carácter de revisión, se considerará modificación del mismo y se realizará conforme a lo dispuesto para su aprobación por el artículo 36, no siendo necesaria la fase de Avance.

5. Los Planes Directores de Acción Territorial

La planificación operativa tiene en los Planes Directores de Acción Territorial el medio previsto para precisar el contenido de la planificación estructurante de los Planes de Ordenación del Territorio, como se desprende de su ámbito (arts. 38.4 y 39.1), determinaciones (arts. 35.1, 38.1 y 39.1) y objetivo: “concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales” derivadas y sobre el territorio objeto de un Plan de Ordenación Territorial; así como de su revisión (art. 41.2). A su vez podrán ser desarrollados por otros instrumentos de ordenación territorial como los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supraterritorial, por el Planeamiento Urbanístico Municipal o por Proyectos de Obras (art. 38.3). Todo ello determina que en el Plan Director tenga

una dependencia del Plan de Ordenación en los elementos citados, del mismo modo que los Planes y Proyectos Sectoriales, lo que no implica una subordinación jerárquica.

5.1. Concepto y ámbito

Dispone el artículo 38 que los Planes Directores de Acción Territorial tienen por objeto:

a) La concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el ámbito territorial de un Plan de Ordenación Territorial. Las actuaciones sectoriales se corresponden con el desarrollo de grandes áreas residenciales o de actividad económica, los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, el sistema de transportes y comunicaciones, y el resto de infraestructuras territoriales tales como las de abastecimiento y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicación, energéticas o cualesquiera otras análogas (art. 38.1).

b) Podrán establecer reservas de suelo con destino a las previsiones que definan con la finalidad de preservar dichos suelos de acciones que puedan dificultar o impedir su desarrollo, y, asimismo, para adquirir tales suelos con antelación a su urbanización o construcción⁴⁰. Tales determinaciones vincularán al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte (art. 38.2). El Gobierno de Navarra podrá promover, en su caso, la modificación del planeamiento urbanístico afectado para adaptarlo a dichas previsiones.

5.2. Desarrollo

Los Planes Directores de Acción Territorial podrán ser desarrollados a través de Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, del Planeamiento Urbanístico Municipal o de Proyectos de obras, según sus previsiones, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras o las características de los terrenos sobre los que operan (art. 38.3).

5.3. Determinaciones y documentos

Los Planes de Acción Territorial contendrán, conforme al artículo 39, al menos las siguientes determinaciones:

a) Ámbito objeto del mismo, Plan de Ordenación Territorial al que desarrollan, identificación de las actuaciones sectoriales previstas en el mismo que son objeto de su concreción y programación, y aquellas otras cuyo desarrollo se deriva a un Plan de Acción Territorial posterior o a una ampliación del mismo.

b) Descripción individualizada de dichas actuaciones, instrucciones para su diseño, estimación de sus costes, fórmulas para su desarrollo, coordinación con otras, y programación de tales actuaciones a ocho años.

c) Evaluación ambiental de dichas actuaciones al nivel de concreción que puedan establecerse.

d) Referencias al planeamiento urbanístico vigente en los términos municipales en los que se desarrollen las actuaciones.

40. Los artículos 226 y 232 de la Ley Foral, dentro del Título VI sobre instrumentos de intervención en el mercado del suelo y del capítulo sobre los Patrimonios públicos del suelo, prevén que los Planes Generales puedan establecer reservas de suelo en el clasificado como urbanizable no sectorizado o no urbanizable de preservación, y que la Administración Foral establezca reservas para la creación del Banco Foral de Suelo Público “especialmente por medio de los instrumentos de planeamiento territorial”.

e) Reservas de suelo que se establecen para asegurar la materialización de sus previsiones. En la aprobación definitiva se podrá declarar su utilidad pública o interés social y su urgente ocupación a efectos expropiatorios (art. 40.5).

Los Planes de Acción Territorial contendrán los documentos gráficos y escritos necesarios para expresar adecuadamente las determinaciones que en ellos se recojan, conforme a lo que se establezca reglamentariamente (art. 39.2).

5.4. Elaboración y aprobación

El artículo 40 establece el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Acción Territorial. Lo elaborará el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en coordinación y con la participación de los demás Departamentos del Gobierno de Navarra a cuyas competencias afecte. Será sometido a información pública en el Boletín Oficial de Navarra y a audiencia de las entidades locales incluidas en su ámbito de incidencia, por plazo mínimo de dos meses.

La Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra y el Consejo Social de Política Territorial emitirán informe sobre el proyecto de Plan de Acción Territorial, cuya aprobación corresponde, a propuesta del Consejero, al Gobierno mediante Decreto Foral. En la aprobación se podrá acordar, en su caso, la declaración de utilidad pública o interés social, así como la urgencia, a efectos expropiatorios, de las reservas de suelo que se determinen.

5.5. Vigencia, revisión, ampliación y modificación

Los Planes Directores de Acción Territorial tendrán vigencia indefinida, mientras no se apruebe su revisión, ampliación o modificación, que se ajustarán al mismo procedimiento que para su elaboración y aprobación (art. 41.1 y 4).

Se procederá a la revisión de un Plan Director de Acción Territorial cuando se apruebe una revisión del Plan de Ordenación del Territorio que le dio origen. La alteración de las determinaciones de los Planes de Acción Territorial se considerarán ampliaciones o modificaciones del mismo según afecten al contenido del plan que alteran (art. 41.3).

6. Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

Son los instrumentos de la planificación ejecutiva, cuya operatividad y versatilidad en el régimen anterior los hizo merecedores de su conservación, como instrumentos de acción sectorial sobre la ordenación territorial. En el nuevo régimen constituyen uno de los instrumentos de aquella (art. 28.1), condición que se atribuye a cuantos tengan “incidencia” sobre la ordenación territorial y así sea declarado (art. 28.2).

6.1. Objeto, alcance y naturaleza

A) Objeto

Se ha mejorado su régimen, precisando la diferencia entre las figuras de los Planes y los Proyectos, que era confusa en la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio. En el nuevo régimen, aunque a ambos se les califica de “instrumentos de ordenación”, sin embargo esa naturaleza es propia de los Planes, mientras que los Proyectos son instrumentos de ejecución:

a) Conforme al artículo 42.1 los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto la ordenación de actuaciones residenciales, de actividad económica o dotacionales, cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, el municipio o municipios sobre los que se asienten.

b) Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto regular la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten.

B) Declaración

Corresponde al Gobierno de Navarra declarar, a los efectos de lo previsto en esta Ley Foral, un Plan o Proyecto Sectorial como de Incidencia Supramunicipal (arts. 42.4 y 45.2.c)⁴¹. Para fundamentar el pronunciamiento, entre sus determinaciones constará la justificación de las circunstancias que motivan la declaración [arts. 43.1.b) y 44.2.b)], que se fundamenta en la discrecionalidad técnica de la Administración⁴².

C) Vinculación al planeamiento local

Como se ha expuesto, el artículo 29 establece la vinculación de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial para los de ordenación urbana, diferenciando entre las vinculantes sobre el territorio, para la planificación y orientativas.

Las determinaciones contenidas en los Planes o Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal vincularán al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte. Además el ente o entes locales afectados deberán adaptar el planeamiento urbanístico a aquellas determinaciones relativas al mismo con ocasión de su revisión o su modificación, siempre y cuando el objeto de ésta se viera directamente afectado por dichas determinaciones (art. 42.3). Por ello en sus determinaciones ha de constar la referencia al planeamiento urbanístico vigente [arts. 43.1.h) y 44.2.e)] y la incorporación se realizará por la modificación o revisión del Plan General Municipal [46.1 y 2.c)]⁴³.

D) Naturaleza

Para valorar su naturaleza jurídica se ha de superar la confusión derivada de la Ley Foral 10/1994 y de algunos pronunciamientos del Gobierno de Navarra que les atribuyó una doble naturaleza de norma y proyecto.

Los Planes Sectoriales se han configurado como instrumentos de ordenación territorial (art. 28.1), con determinaciones pormenorizadas propias del planeamiento que no tienen los Proyectos, como son el ámbito de la ordenación, la clasificación y calificación del suelo, la incorporación de las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbana del artículo 53, su desarrollo a través de Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle y su ejecución por medio de Proyectos de Urbanización y los sistemas de actuación [art. 43.1.a), d) y e)]. Tales determinaciones ordenadoras y su vigencia indefinida (art. 46.1) les atribuyen carácter de instrumento de planea-

41. La Disposición Transitoria sexta, punto 4, dispone que el Gobierno de Navarra determinará el carácter de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, conforme a los criterios materiales de los artículos 42, 43 y 44.

42. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de enero, 5 de marzo, 1 de junio y 20 de octubre de 1999, 11 y 25 de septiembre de 2002, que invoca la del Tribunal Supremo de 23 de julio de 1999.

43. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación...*, cit., p. 427, “desde su aprobación definitiva modifican y vinculan el planeamiento local en aquello en que éste se oponga al instrumento de ordenación del territorio, clasificando y calificando *ex novo* el suelo, con independencia de su calificación y clasificación anterior. [...] Hay que entender que, bajo la expresión planeamiento local, quedan comprendidos los planes generales, las normas subsidiarias de planeamiento, los planes especiales, los planes parciales y las delimitaciones de suelo urbano”.

miento de la misma naturaleza normativa que los de ordenación urbana, diferente de la propia de los Proyectos Sectoriales⁴⁴.

Distinta es la naturaleza de los Proyectos Sectoriales por su carácter instrumental a pesar de la identificación como medio de ordenación (art. 28.1) y de su vigencia (art. 46.1)⁴⁵. Es significativa su denominación de “proyecto”, el fin de “regular la implantación territorial” (art. 42.2), su contenido “suficiente y preciso como para poder describir adecuadamente su implantación en el territorio (...) y sus interacciones e impactos” y la previsión de procedimientos para las adaptaciones en la ejecución de las obras (art. 44.1), así como las especificaciones y características de la infraestructura o instalación objeto del Proyecto [art. 44.2.c)], que se asentarán sobre un espacio [art. 44.2.a)] de menor alcance que el ámbito objeto de la ordenación de los Planes [art. 43.1.a)]. Sus determinaciones son específicas en cuanto al espacio “en que se asienta la infraestructura”, sus características, incidencia y afecciones, evaluación de su impacto ambiental⁴⁶ (art. 44.2) y, en las de iniciativa particular, su viabilidad, compromisos y garantías del cumplimiento de las obligaciones (art. 44.3). Las obras incluidas en el Proyecto son las que se ejecutan y cuyas modificaciones en el proceso de ejecución se autorizarán por el Departamento (art. 44.4). Su vigencia indefinida prevé su extinción a los dos años de su aprobación “sin que se haya iniciado su ejecución” o “cuando iniciada ésta se interrumpiera” [art. 46.2.a) y b)], que reconoce su carácter de instrumento de ejecución directa, porque sólo así se puede iniciar o interrumpir la ejecución; del mismo modo que debe cesar su vigencia una vez que ha sido ejecutado, aunque su prórroga pudiera justificarse en la necesidad de adaptar el planeamiento local a sus determinaciones, estén o no ejecutadas.

Otro tanto se desprende de lo dispuesto por el artículo 47 sobre exención de los controles locales por la ejecución de las obras de construcción y reparación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones, como de su puesta en funcionamiento (art. 47.1). La adecuación de las obras o funcionamiento, tanto en su inicio como en su conclusión, se acreditará ante el Departamento, que asume el papel propio de la Administración local autorizante (art. 47.3 y 6).

44. Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 23 de diciembre de 2002 se declaró extinguido el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal del Polígono Talluntxe II, y precisó la diferencia entre Planes y proyectos: “A diferencia de los Proyectos Sectoriales, que se limitan a prever la implantación territorial de una determinada infraestructura, dotación o instalación de interés social o utilidad pública y son, por ende, susceptibles de una extinción relativamente rápida tras esa implantación, en los Planes Sectoriales supramunicipales el Gobierno de Navarra mantiene habitualmente la potestad de ordenación durante un periodo más o menos prolongado”. Por Decreto Foral 626/2003, de 6 de octubre, por el que se declaró extinguido el Plan Sectorial de Gorraiz, se constató que el anterior Plan Parcial había quedado “equiparado en contenido a los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal [...] aun siendo parcial, en el sentido de descender hasta la ordenación más pormenorizada, este instrumento no deja de ser una iniciativa sectorial de carácter residencial-deportivo, con forma de Plan y con incidencia supramunicipal. Por tanto, un Plan (merezca o no el adjetivo añadido de parcial), de Incidencia Supramunicipal. [...] este instrumento de ordenación territorial [...] El Gobierno no ha autorizado aún la integración de sus determinaciones en el planeamiento municipal. [...] procede extinguir su vigencia e incorporar formalmente sus determinaciones al planeamiento local”.

45. ENÉRIZ OLAECHEA, J., *La ordenación...*, cit., p. 153, respecto al régimen de la Ley Foral 12/1986, sostuvo que al no establecerse una clara diferenciación entre los Planes y los Proyectos en su contenido, formación y efectos jurídicos “no puede descartarse que contengan alguna determinación normativa, esencialmente en lo relativo a la modificación del planeamiento local, por lo que su naturaleza podrá ser mixta”.

46. El artículo 1 de la Directiva 85/337, de 27 de junio, se refiere a la evaluación ambiental de los “proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente”. En los mismos términos el R.D.L. 1302/1986, de 28 de junio, el R.D. 1131/1988, de 30 de septiembre, y la Ley 6/2001, de 8 de mayo. El régimen propio de la Evaluación de Impacto Ambiental refuerza el carácter de proyecto, en particular los Anexos I, grupo 6, y II, grupo 7, de proyectos de infraestructuras, entre las que se encuentran las previstas por los Planes Sectoriales que se ejecutarán conforme a los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. Es ejemplar en este sentido el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal del Canal de Navarra y la Transformación de sus Zonas Regables y su Estudio de Impacto Ambiental, que fue objeto de la Orden Foral 558/1999, de 29 de abril, y de la resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente de 17 de mayo de 1999, de Declaración de Impacto Ambiental (BOE 120, de 20 de mayo de 1999).

Si se trata de proyectos para la ejecución de obras y para el funcionamiento de una actividad, como se desprende de sus determinaciones y régimen, su naturaleza no es normativa, sino ejecutiva, medio para la ejecución inmediata y directa de las obras que hagan posible el contenido del Plan y permitan desarrollar la actividad a la que aquellas sirven.

6.2. Determinaciones y documentos de los Planes Sectoriales

El artículo 43 establece el contenido de los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal en cuanto a sus documentos y determinaciones, estableciendo las de carácter general (art. 43.1 y 2) y, además, otras específicas para cuando sean de iniciativa particular (art. 43.3). Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal contendrán las siguientes determinaciones generales:

a) Ámbito objeto de ordenación, con indicación de los términos municipales afectados, y descripción del espacio abarcado por el mismo, haciendo referencia, a su vez, al contexto geográfico en el que se inserta la actuación y a las infraestructuras generales existentes que interesen a la misma.

b) Justificación de las circunstancias que motivan su declaración como de incidencia supramunicipal.

c) Descripción con la especificación suficiente de la actuación objeto del Plan Sectorial incluyendo las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación.

d) Clasificación y calificación del suelo⁴⁷, así como las determinaciones de carácter estructurante y pormenorizado que sean precisas para la urbanización de cualquier clase de suelo⁴⁸. No obstante la fijación de determinaciones pormenorizadas podrá dejarse total o parcialmente a su desarrollo a través de Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle, pudiendo llevarse a cabo su ejecución a través de Proyectos de Urbanización y de los correspondientes instrumentos de gestión urbanística necesarios según el sistema de actuación por el que se desarrolle el Plan, que serán aprobados por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa audiencia de los Municipios afectados, o por el Ayuntamiento correspondiente, si así lo autoriza el citado Departamento y con sujeción a las directrices que emanen del mismo.

e) Cumplimiento de las determinaciones establecidas en el artículo 53 sobre los estándares dotacionales y de servicios exigidos a los planes de ordenación urbana.

f) Incidencia sobre el territorio, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, o, siempre que sea legalmente necesaria, Evaluación de Impacto Ambiental.

47. Fue reconocida la validez de la realizada por el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal del campus de la Universidad Pública de Navarra y la legitimidad de la ejecución por expropiación por las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 28 de junio, 3, 17 y 21 de noviembre, 1 de diciembre de 1995 y 15 de enero de 1996, y del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2000. Las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de mayo (RJ 2000/5933) y 6 de junio de 2000 (RJ 2000/5937) asumieron la clasificación que realizó del suelo urbanizable no programado declarando que el destinado a sistemas generales como el citado campus debía valorarse como urbanizable, conforme reiterada doctrina que invocaron. El Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la sentencia 71/2003, de 23 de enero, estableció el justiprecio de terrenos objeto de Plan Sectorial con arreglo a los criterios de mercado aplicados al aprovechamiento urbanístico atribuido por aquel.

48. El artículo 49.1 establece para la ordenación urbanística las determinaciones estructurantes y las pormenorizadas. Las primeras son aquellas “mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del conjunto de cada municipio, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro”. Las pormenorizadas “precisan las anteriores hasta el grado suficiente para posibilitar la realización de actos concretos de ejecución material”.

g) Análisis de las propuestas que realicen con examen de la viabilidad económica de las mismas, así como las garantías que se establezcan reglamentariamente.

h) Referencia al planeamiento urbanístico vigente en el término o términos municipales en los que se desarrolle la actuación.

i) El desarrollo de Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal deberá prever la cesión a los Ayuntamientos afectados del 10 por 100 del aprovechamiento lucrativo susceptible de tráfico inmobiliario, libre de cargas de urbanización y de cualesquiera otras⁴⁹. La cesión a las entidades locales se realizará por medio de los instrumentos de gestión correspondientes en proporción a la superficie de su término municipal que esté incluida en el área de actuación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal. No se computarán como aprovechamiento lucrativo los equipamientos y dotaciones públicas que se destinen al uso o al servicio públicos (art. 43.2).

Los Planes Sectoriales de iniciativa particular deberán contener, además de las determinaciones anteriores, las siguientes (art. 43.3)⁵⁰:

a) Estudio de la viabilidad económica de la actuación y duración temporal estimada para su ejecución.

b) Los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la misma, que será obligatorio garantizar.

c) Las garantías que deban prestarse para el cumplimiento de las obligaciones de la letra anterior que, no podrán ser inferiores a un importe del 6 por 100 del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Sectorial⁵¹.

Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal constarán de los documentos necesarios para reflejar con claridad y suficiencia sus determinaciones.

6.3. Determinaciones y documentos de los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

Conforme al artículo 44, los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tendrán el contenido suficiente y preciso como para poder describir adecuadamente su implantación en el territorio, analizar sus interacciones e impactos sobre el mismo y procedimientos para autorizar adaptaciones de su contenido que puedan ser exigidas por la ejecución de las obras. Del mismo modo que en los Planes, se establece un régimen general y mayores exigencias para los de Proyectos de iniciativa particular.

Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal contendrán las siguientes determinaciones de carácter general:

a) Descripción del espacio en que se asienta la infraestructura o instalación objeto del Proyecto y ámbito territorial de incidencia del mismo.

b) Justificación de las circunstancias que motivan la declaración como de incidencia supramunicipal de la infraestructura o instalación.

49. En las mismas condiciones del suelo urbano no consolidado [art. 98.2.c] y del suelo urbanizable [art. 100.c)].

50. El Tribunal Superior de Justicia de Navarra en sentencia de 23 de abril de 1999 declaró que es la parte interesada “la que debe presentar un proyecto completo, o varios alternativos, para su elección por el Gobierno de todas las medidas que proponen para atenuar el impacto [...] y justificar que las mismas son suficientes”. Se trata de exigencias propias para este tipo de planes y, por tanto, distintas de las establecidas por el artículo 68 para los planes de desarrollo del planeamiento municipal.

51. El artículo 44.2.c) establece el mismo porcentaje de garantía en relación con las obligaciones derivadas del Proyecto Sectorial, inferior al 20% exigido para la urbanización por el artículo 134.6. y superior al 2% exigido al agente urbanizador en la presentación del Programa de Actuación Urbanizadora por el artículo 173.2.2º.

c) Descripción, con la especificación suficiente, de las características de la infraestructura o instalación objeto del Proyecto.

d) Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, y, siempre que sea legalmente necesaria, Evaluación de Impacto Ambiental.

e) Referencia al planeamiento urbanístico vigente en el término o términos municipales en los que se asiente la infraestructura o instalación.

Los Proyectos Sectoriales de iniciativa particular deberán contener además:

a) Estudio de la viabilidad económica de la infraestructura o instalación y duración temporal estimada para su ejecución.

b) Los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del proyecto, que será obligatorio garantizar.

c) Las garantías que deban prestarse para el cumplimiento de las obligaciones de la letra anterior que, no podrán ser inferiores a un importe del 6 por 100 del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Proyecto.

El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda podrá autorizar las adaptaciones que exigiera la ejecución material de las obras incluidas en un Proyecto Sectorial, en los términos previstos en el propio Proyecto Sectorial (art. 44.4).

Los Proyectos Sectoriales constarán de los documentos necesarios para reflejar con claridad y suficiencia sus determinaciones.

6.4. Elaboración y aprobación

El procedimiento de elaboración y aprobación es común para los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, que podrán ser promovidos por la iniciativa pública o privada (art. 45).

a) El organismo, entidad, persona jurídica o física que promueva un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal lo someterá a la consideración del Gobierno de Navarra para la declaración de incidencia supramunicipal. El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en coordinación con los Departamentos afectados y previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio, elevará propuesta de aprobación o desestimación al Gobierno de Navarra.

b) El Gobierno de Navarra declarará, si así lo estima conveniente, dicho Plan o Proyecto como de Incidencia Supramunicipal, a los efectos de lo previsto en esta Ley Foral [arts. 42.4 y 45.1.c)].

c) El Acuerdo del Gobierno de Navarra declarando el Plan o Proyecto como de Incidencia Supramunicipal se publicará en el Boletín Oficial de Navarra, y se someterá el expediente por plazo mínimo de un mes a los trámites simultáneos de información pública y de audiencia a los Ayuntamientos sobre los que incida el Plan o Proyecto⁵².

d) Informadas las alegaciones por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se someterá a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio.

52. Por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia 91/2002, de 1 de febrero, en recurso de casación para unificación de doctrina, se declaró suficiente la publicación del acuerdo del Gobierno de Navarra de aprobación e incorporación de determinaciones a un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal.

e) El Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, acordará, si procede, la aprobación, pudiendo establecer las condiciones que sean precisas o las medidas correctoras necesarias para una mejor ordenación. En la aprobación definitiva se podrá acordar, en su caso, la declaración de utilidad pública o interés social, así como la urgencia, a efectos expropiatorios (art. 45.4).

f) La aprobación definitiva deberá ser publicada en las condiciones de los artículos 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y 81.1 de la Ley Foral 35/2002 establecidas para los planes de ordenación urbana.

Se establece el régimen del silencio administrativo negativo, de modo que se entenderán desestimadas las solicitudes de aprobación de Planes y Proyectos Sectoriales promovidos por la iniciativa privada, cuando, transcurrido el plazo de seis meses desde el ingreso del expediente completo en el registro, no haya recaído resolución expresa (art. 45.3).

6.5. Vigencia

Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen, según el artículo 46.1 y 2⁵³, una vigencia indefinida, en las condiciones generales de publicación de las normas locales (art. 326 LF 6/1990, de 2 de julio, de Administración local). Se reconoce al Gobierno de Navarra la posibilidad de acordar su extinción en los supuestos previstos para cada uno de ellos (art. 46 1 y 2):

A) En el caso de los Planes Sectoriales su extinción se podrá producir en los supuestos siguientes:

a) Que transcurrieren dos años desde su aprobación definitiva sin que se hubiera iniciado su ejecución.

b) Que posteriores modificaciones de las determinaciones del Plan desnaturalicen el carácter que inicialmente tenía su promoción en la parte que quede afectada por las mismas. Para ello será precisa la conformidad de la entidad local en cuyo término municipal se produzca este supuesto, que podrá proceder, previa autorización del Gobierno de Navarra, a la incorporación, en esos términos, de la nueva ordenación propuesta a su Plan General Municipal a través de una modificación del mismo.

c) Que lo soliciten las entidades locales en cuyo término se localicen las actuaciones para su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Plan Sectorial⁵⁴. Dicha incorporación podrá realizarse bien a través de una modificación del Plan General Municipal, con autorización del Gobierno de Navarra, o en el marco de una revisión de dicho Plan General Municipal.

B) Respecto a los Proyectos Sectoriales se establecen los siguientes supuestos de extinción:

a) Cuando hayan transcurrido dos años desde su aprobación definitiva sin que se haya iniciado su ejecución, o el promotor renuncie a la misma.

53. La vigencia indefinida de los Proyectos Sectoriales no parece congruente con su naturaleza de proyectos para la "implantación territorial de infraestructuras o instalaciones" (art. 42.2) que debiera dar lugar a la pérdida de vigencia una vez implantadas. Parece estar destinada a proteger la actuación supramunicipal de los intentos locales de colocarla en situación de fuera de ordenación por un planeamiento municipal posterior, manteniéndolo vinculado conforme al artículo 42.3.

54. La sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1995 declaró que el Proyecto Sectorial condicionaba las determinaciones urbanísticas concretas de los municipios, que deben adaptarse a las generales o supramunicipales.

b) Cuando iniciada se interrumpiera, sin la concurrencia de causa justificada de fuerza mayor, durante más de dos años.

c) Cuando lo soliciten las entidades locales en cuyo término se localicen las actuaciones para su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Proyecto Sectorial. Dicha incorporación podrá realizarse bien a través de una modificación del Plan General Municipal, con autorización del Gobierno de Navarra, o en el marco de una revisión de dicho Plan General Municipal.

6.6. Exención de controles locales

La naturaleza y objeto de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal ha determinado que, por su trascendencia, hayan quedado excluidos del control de las entidades locales, esto es, de las licencias de actividad, apertura y obras⁵⁵. Así lo recoge el artículo 47 al prever que las obras previstas en aquellos, “sin perjuicio de las obligaciones tributarias que correspondan ante las entidades locales, no estarán sujetas a licencia o cualquier otro control preventivo local”, que implicará el abono de las correspondientes exacciones, aun cuando no se hubieran otorgado las autorizaciones. Para que proceda la exención de los controles locales las obras previstas deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Se trate de la construcción y reparación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones, así como su puesta en funcionamiento, que sean declaradas de interés general por el Gobierno de Navarra, de forma simultánea con la aprobación definitiva del Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal o con posterioridad mediante Decreto Foral del Gobierno de Navarra.

b) Se comunique por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda dicha declaración a las entidades locales afectadas.

c) Con carácter previo al inicio de las obras o a su puesta en funcionamiento el promotor deberá acreditar ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda la sujeción del proyecto de ejecución a las determinaciones del Plan o Proyecto Sectorial y a la normativa protectora del medio ambiente.

d) El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa audiencia de las entidades locales afectadas, autorizará la ejecución de las obras, con las determinaciones que resultaran necesarias.

e) Por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se comunique el cumplimiento de todos estos requisitos a las entidades locales afectadas, pudiendo el promotor, a partir de dicha notificación, iniciar directamente las obras o la puesta en funcionamiento de la actividad.

55. La Ley Foral 5/1992, de 14 de abril, modificó el artículo 26 de la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre de Ordenación del Territorio, para establecer la exención del control preventivo local de las obras de “construcción y reparación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de carácter público, así como su puesta en funcionamiento, con independencia de la forma de gestión que se adopte para la realización de la obra o prestación del servicio [...] siempre que tales obras estén previstas en un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal y sean declaradas de interés general por el Gobierno de Navarra”.

La jurisprudencia entendió que, como reitera la STS de 28 de septiembre de 2000, estaban exentas de las licencias municipales las grandes obras de interés supralocal y de ordenación del territorio, como las autopistas, áreas de servicios, pistas de aterrizaje, conducciones de servicios regionales, etc. La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 436/2001, de 15 de marzo, declaró la improcedencia de la licencia y del pago del ICIO por las obras de urbanización de la ciudad del Transporte conforme al Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal.

f) Una vez finalizadas la ejecución de las obras o instalaciones o la puesta en funcionamiento de la actividad, el promotor presentará ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda certificación, expedida por técnico competente, acreditativa de tal extremo, así como de que las mismas se han llevado a cabo conforme al proyecto de ejecución, de la cual el citado Departamento dará traslado a las Entidades Locales afectadas.

g) Una vez verificado el cumplimiento de las condiciones de la autorización, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, autorizará el inicio de la actividad.

V. INTERRELACIONES ENTRE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA URBANÍSTICA

La ordenación del territorio se concibe como una “ordenación superior del ejercicio de diversos títulos competenciales”⁵⁶, como una superlegalidad que vincula a otros instrumentos de ordenación de ámbito territorial inferior. A la hora de valorar las interrelaciones entre la ordenación territorial y la urbanística se han de considerar la funcionalidad de las determinaciones, el principio de cooperación interadministrativa y los medios y técnicas previstos para articular las vinculaciones.

1. Funcionalidad

El paradigma de la superación territorial de las desigualdades está vigente en las políticas nacionales y, sobre todo, en las acciones de la Unión Europea que ha reformulado los compromisos de la acción de cohesión económica y social basada en el equilibrio territorial. La política regional y medioambiental común y los productos normativos comunitarios están produciendo un movimiento de homogeneización entre las políticas de los Estados y de los ámbitos con poder territorial dentro de aquellos, que se superpone a las políticas específicas y a las dinámicas endógenas. Es significativo el punto común de partida de las normas autonómicas en la Carta europea, que es un documento sobre la ordenación del territorio de 1983.

La formulación de los principios, objetivos y acciones públicas está sometida a procesos cognitivos influidos por los valores sociales y culturales y por los conflictos entre aquellos y los medios de intervención pública. Los poderes públicos encomiendan a las estructuras burocráticas la elaboración de los instrumentos y de las técnicas necesarias para una acción racional sobre el territorio. Los distintos tipos y variantes de planificación siguen los medios para hacer efectivos los principios, los objetivos y las acciones. A tal fin se articulan sistemas integrados de planificación territorial, por conjuntos de planes referidos a ámbitos territoriales superiores a los urbanos, con un plan director de nivel regional, planes de ámbito subregional y planes sectoriales, utilizándose las siguientes técnicas:

- a) Relaciones de jerarquía entre los distintos instrumentos.
- b) Supeditación de la planificación sectorial a la territorial, tratando de coordinar todas las políticas con incidencia territorial del Estado, la Comunidad y los Entes Locales, por su adecuación a las determinaciones de los Planes.

56. ESCRIBANO COLLADO, P., “La Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente en la Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría, IV*, Madrid, 1992, p. 3717.

c) Las determinaciones de los planes son de variada naturaleza jurídica, de carácter normativo, directrices, orientaciones o recomendaciones, con diversos alcances respecto al resto del planeamiento territorial según sean vinculantes, no vinculantes u orientativas, sin excluir determinaciones detalladas para algunas clases de suelo.

d) Procedimientos de elaboración y aprobación similares a los del planeamiento urbanístico, con posibilidades de participación pública y privada.

Los Planes muestran una gran preocupación medioambiental desde las técnicas de intervención en el territorio hasta el punto de convertir a la ordenación del territorio en una parte de la política ambiental que atienda al paradigma del desarrollo sostenible. Entre ellos se articulan relaciones transversales de coordinación y cooperación interadministrativa, así como una consideración transnacional por las implicaciones comunitarias de las acciones territoriales y la necesidad de acomodarla a los principios y políticas comunes.

2. La necesaria cooperación interadministrativa

Entre las técnicas que destacan las interrelaciones entre los instrumentos de planificación territorial y de planificación urbanística referidas a la jerarquía, la vinculación entre sus determinaciones y la coordinación entre las Administraciones competentes. El establecimiento de tales interrelaciones es imprescindible cuando se produce la concurrencia de competencias, generadora de conflictos, que pueden impedir la necesaria unidad de acción. Una incorrecta distribución de competencias, la actuación sectorial sobre la integral, la utilización de instrumentos inadecuados, la superposición y complejidad de los procedimientos y estructuras pueden dar al traste con el proceso de ordenación integral del territorio. Como constató la STC 149/1991, de 4 de julio, se han de coordinar “los intereses sustantivos, públicos y privados, presentes en orden a la utilización o aprovechamiento del territorio” y “las decisiones de los diferentes poderes públicos con competencia para efectuar la articulación de los referidos intereses bien globalmente y con vistas a la organización del espacio en un determinado ámbito territorial, bien sectorialmente y con relación a una obra o un servicio público determinado”.

La cooperación y la coordinación son principios del sistema constitucional de distribución de competencias (Arts. 103.1 CE y 3-10 LRJPAC). La coordinación busca la unidad de actuación y “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema” (STC 32/1983, de 28 de abril). Su presupuesto es la existencia de competencias que, por ser coincidentes, deban ser coordinadas e integradas en un conjunto unitario y operativo, con respeto absoluto a su contenido y evitando que la coordinación las vacíe. Esta función instrumental consiste en la “fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las (distintas) autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema” (STC 32/1983, de 28 de abril), sin menoscabo de las competencias de la entidad coordinada⁵⁷. La coordinación se logra con medidas preventivas que establezcan formas de relación entre las Administraciones, [...] mediante un órgano cuya composición mixta las haga permanentes en torno a una mesa, [...] que hagan posible la

57. “La coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas”, de modo que no puede “traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía” (STC 27/1987).

actuación conjunta de las Administraciones comprometidas (SSTC 133/190 y 45/1991).

Por medio de los instrumentos de ordenación territorial se trata de complementar los sistemas normativos de distribución y equilibrio competencial cuando sobre el mismo territorio actúan competencias y políticas horizontales y sectoriales que terminan siendo –cuando menos– concurrentes en el orden espacial.

3. Diversidad de medios y técnicas

Se ha de señalar la dificultad de cualquier proceso de sistematización y clasificación de la diversidad de modelos y técnicas utilizados para establecer las interrelaciones entre los distintos planes de ordenación territorial, aunque existen algunos elementos que son comunes, a veces sólo en cuanto a la terminología utilizada. Sigue siendo necesario tomar en consideración la sugerencia que realizó AUBRY en cuanto a que el orden jurídico puede y debe encuadrar eficazmente las acciones previstas para la ordenación del territorio y organizarlas con coherencia⁵⁸.

3.1. Jerarquía y complementariedad de los instrumentos

PÉREZ ANDRÉS propuso una doble clasificación para encuadrar las relaciones entre los distintos instrumentos que configuran los sistemas de ordenación territorial: sistema piramidal y sistema articular⁵⁹. Reconoció que ninguno de ellos existe en estado puro por lo que siempre habrá diferencias; no obstante, sirve para apreciar una doble visión de la articulación, la basada en la jerarquía o en la coordinación entre los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico.

A) Sistema Piramidal:

Está basado en la estructura escalonada del ordenamiento jurídico, que se convierte en jerarquía entre los Planes. Transplanta a escala regional el sistema urbanístico con las variaciones derivadas de la mayor amplitud de los objetivos de aquel. Los instrumentos de ordenación y ejecución están jerarquizados entre sí, y su desarrollo se produce en cascada. Las determinaciones de los de ámbito superior vinculan a los de ámbito inferior, que son mero desarrollo de aquellos, y los integrales vinculan a los sectoriales. En este modelo la cooperación se produce en la fase de elaboración y en las determinaciones de los planes, sin que haya instrumentos de desarrollo ni ejecución coordinada⁶⁰.

B) Sistema articular:

Basado en la coordinación y la complementariedad, articula los diversos instrumentos con su propio ámbito material siempre acomodado a lograr las finalidades que le han sido asignadas por el sistema. Al tener asignadas sus propias funciones, ni depende ni desarrolla instrumentos de superior rango, en una articulación horizontal con flujos de comunicaciones entre los distintos elementos, de modo que se complementan las determinaciones y los ámbitos territoriales⁶¹.

58. AUBRY, F. X., *L'encadrement juridique de la politique d'aménagement du territoire*, París, 1974, citado por J. DE LANVERSIN, *La région...*, cit., p. 21.

59. PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998, pp. 627-628.

60. Es el predominante en la legislación autonómica y tuvo como paradigma el régimen de Cataluña recogido en la Ley 32/1983. En el mismo modelo se encuadran, con matices propios del sistema articular, los regímenes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Galicia, Murcia, País Vasco y Valencia.

61. El sistema más asimilable al modelo sería el de la Ley 9/1995 de la Comunidad Autónoma de Madrid, con una notoria falta de regulación de los Programas Coordinados de Acción Territorial y de los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

En algunas Comunidades con sistema piramidal existen elementos aislados que se identifican con el modelo articular, como ocurría en la Comunidad Foral con los instrumentos de la Ley Foral 10/1994, de 11 de noviembre⁶².

3.2. Vinculación del planeamiento urbanístico

La vinculación del planeamiento urbanístico de ámbito local al planeamiento territorial de ámbito supramunicipal, reviste formas muy variadas en las diversas normas autonómicas. En algunos supuestos los planes municipales se encuadran dentro del conjunto, formando parte del planeamiento territorial. En otros aparecen como un ámbito diferenciado en sus determinaciones y ámbito territorial, reservándose el municipal para lo que es el desarrollo urbano y dejando al territorial los aspectos socioeconómicos, culturales y medioambientales. Este es el régimen previsto en la Ley Foral 35/2002.

Es la vinculación de las determinaciones la que refleja el mayor o menor grado de predominio del planeamiento territorial, como categoría más omnicomprendiva, respecto al planeamiento urbanístico. La vinculación de los instrumentos ha sido graduada por muchas normas autonómicas, concretando el alcance de las determinaciones, desde su obligatoriedad hasta su naturaleza de carácter indicativo o de recomendación, debiendo precisarse en cada instrumento el alcance real de la determinación en congruencia con la funcionalidad que se le asigna. Por tanto, será el marco legal quien defina los tipos y alcance de la vinculación, que será concretado en el correspondiente instrumento. Es obvio que cabe la posibilidad de que sea el instrumento, cuando reviste forma de Ley, quien establezca su propio sistema de vinculación.

En el Derecho autonómico de la ordenación territorial se utilizan los siguientes instrumentos para articular las interrelaciones y vinculaciones entre la ordenación territorial y la urbanística:

- A) Respecto al alcance de la vinculación se pueden distinguir los siguientes supuestos:
 - a) Vinculación directa e inmediata aplicación, que alcanza a las Administraciones públicas y a los particulares.
 - b) Directrices indicativas para las Administraciones públicas vinculantes en cuanto a los fines a lograr, pudiendo aquellas establecer las medidas concretas para ello.
 - c) Directrices orientativas a tener en cuenta por las Administraciones al elaborar su políticas territoriales.
 - d) Recomendaciones.
- B) La clasificación de la vinculatoriedad por el tipo de modelos:
 - a) Posibilidades de vinculación por medio de
 - normas de vinculación directa e inmediata aplicación obligatoria para la Administración y los particulares;

62. Regulaba las Directrices de Ordenación Territorial y las Directrices Regionales de Ordenación Territorial sin aparente jerarquía y con igualdad de contenido y procedimiento. Las Normas Urbanísticas Comarcales aparecían desconexas de la ordenación territorial, aunque subordinadas a aquellas por su naturaleza reglamentaria, como un peculiar instrumento de ordenación urbanística de ámbito supramunicipal (Art. 54.1). Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal se concebían como planes urbanísticos (Art. 62), sin establecer su conexión con el planeamiento territorial.

- directrices indicativas u orientativas para las Administraciones públicas⁶³.
 - b) Normas que establecen tres posibilidades de vinculación por medio de
 - normas de vinculación directa e inmediata aplicación obligatoria para la Administración y los particulares;
 - directrices indicativas u orientativas para las Administraciones públicas.
 - recomendaciones de carácter indicativo que vinculan indirectamente a la Administración en cuando debe justificar sus decisiones contrarias que, en todo caso, serán compatibles con los objetivos⁶⁴.
 - c) Normas que establecen cuatro posibilidades de vinculación por medio de
 - normas de vinculación directa e inmediata aplicación obligatoria para la Administración y los particulares;
 - normas de aplicación indirecta, integradas por
 - directrices excluyentes,
 - directrices indicativas u orientativas para las Administraciones públicas⁶⁵.
- C) La vinculación del planeamiento urbanístico local por los planes de ordenación territorial supone una imposición de determinaciones por medio de las siguientes técnicas:
- a) La adecuación de los planes municipales a las determinaciones de los planes territoriales en los plazos que se establezcan. En tanto, rigen las determinaciones de aplicación directa de los planes territoriales. Ha de entenderse que el incumplimiento de los plazos ha de dar vigencia directa a las directrices, como ocurre en el Derecho Comunitario.
 - b) La existencia de instrumentos de ordenación territorial que en sí mismos buscan la coordinación de las actuaciones autonómicas y locales.
 - c) La posibilidad de subrogación de las CCAA en las competencias locales en caso de incumplimiento de los plazos y condiciones establecidos.
 - d) La suspensión cautelar de planes y actos locales en tanto se tramita la adaptación a fin de defender las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio⁶⁶.
- D) Técnicas para coordinar las competencias e instrumentos a los intereses y objetivos territoriales de rango supramunicipal, imponiendo, en muchos casos, las clasificaciones y calificaciones sobre suelos no urbanizable y urbanizable:
- a) La participación de los entes locales en los procesos de elaboración del planeamiento territorial.

63. Arts. 5 de la Ley 1/1987, de Canarias, y 14 de la Ley 11/1992 de Aragón.

64. Arts. 16.2 de la Ley 9/95 de Madrid y 21 de la Ley 1/94 de Andalucía.

65. Arts. 10 de la Ley 7/1990 de Cantabria, 8 de la Ley 4/1990 del País Vasco y 9 de la Ley 10/1995 de Galicia.

66. Se fundamenta en la doctrina de las SSTC 149/1991, de 4 de junio, y 36/1994, de 10 de febrero, que matizaron la doctrina anterior que declaró inconstitucional la posibilidad de suspensión de actos locales por otras autoridades administrativas (SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, y 259/1988, de 22 de diciembre).

- b) Sometimiento de los planes urbanísticos durante su tramitación a un informe preceptivo de los órganos competentes en ordenación territorial.
- c) Atribución compartida de la competencia jerárquica o tutelar de aprobación, definitiva que fiscaliza la adecuación al planeamiento territorial superior.
- d) Exigencia automática de modificación o revisión para la adecuación de las determinaciones, incluso con plazo, que en caso de incumplimiento genera una subrogación en la competencia por parte de la Administración con mayor ámbito de competencia territorial.
- e) La existencia de órganos de cooperación interadministrativa entre la Comunidad y los Municipios para la gestión del planeamiento territorial.

E) Programación de inversiones.

Puede ser utilizada al servicio de la ordenación del territorio partiendo de la escasa capacidad financiera de las entidades locales y, por el contrario, las competencias en la materia y los mayores medios de otras Administraciones. Este campo abre muchas posibilidades de ayudas directas o indirectas, de programación de inversiones en infraestructuras territoriales y locales, de acciones de fomento y de concertación de acciones territoriales.

F) Nuevas estructuras administrativas.

Un medio con incidencia territorial es la configuración de una nueva estructura municipal, fundada en la ordenación territorial, en las dotaciones y servicios que mejoren la calidad de vida de las personas y estructuren el territorio y las actividades sobre el mismo.

V. CONCLUSIÓN

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, ha conformado la ordenación territorial de la Comunidad Foral de Navarra sobre los siguientes elementos esenciales:

1. La ordenación territorial se concibe como una función pública, cuyo régimen se articula sobre elementos de carácter sustantivo por incorporar conceptos, principios, régimen jurídico, procedimiento y efectos. Como es común en la legislación autonómica, parte del concepto establecido por la Carta Europea de la Ordenación del Territorio y de los fines que establece. A partir de ahí se valora la necesidad de superar la planificación sectorial y urbanística para conseguir una ordenación sostenible e integral, conforme a los principios propios para hacerla efectiva en el respectivo ámbito territorial. Persigue el establecimiento y armonización territorial de las actividades sociales, económicas y culturales, por medio de la objetivación y racionalización de los hechos sociales. El territorio no aparece como mero objeto de aquellas, sino como una parte dinámica que participa en la definición y en la distribución de las oportunidades sociales.

2. Se parte de la democracia institucional para la formación de la voluntad colectiva, tomando en consideración un concepto y una función del territorio. Implica considerar al territorio no como soporte pasivo de decisiones políticas, sino como elemento constitutivo de ellas desde un paradigma territorial, que hoy es el de sostenibilidad.

3. El plan se configura como el medio técnico-jurídico fundamental para alcanzar los objetivos de las políticas territoriales, en el que se identifican los problemas, se concretan los objetivos y se establecen los medios conforme a la exigencias legales. A tal fin se han creado diversos instrumentos para hacer posible la coordinación de las

actuaciones públicas y privadas sobre el territorio, en ellos se reflejará el modelo territorial sostenible.

4. Las relaciones entre el planeamiento de ordenación territorial y el urbanístico se establecen de modo piramidal por cuanto, salvo las determinaciones orientativas de la Estrategia Territorial (art. 31.3), predominan las vinculantes sobre el territorio -que prevalecerán sobre las previsiones contrarias del planeamiento local (Planes de Ordenación Territorial y Planes Directores de Acción Territorial) -, y las vinculantes para la planificación, que obligan a atenerse a su contenido al elaborar, aprobar y modificar la planificación urbanística local (Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal); mientras que son orientativas como criterios y directrices las contenidas en la Estrategia Territorial (art. 29.1).