

ANEXO JURÍDICO AL INFORME SOBRE SITUACIÓN Y VIABILIDAD DEL PSIS TAV

Es objeto del presente anexo el análisis jurídico de los aspectos más reseñables observados en la promoción del “*Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal de Desarrollo del Área de la Nueva Estación del Tren de Alta Velocidad y del Área de la Antigua Estación de Tren en Pamplona*” (PSIS TAV), denominación que recibe la actuación, en la Comarca de Pamplona, que persigue la eliminación del bucle ferroviario, la ejecución de la nueva estación de ferrocarril y el desarrollo urbanístico del área afectada.

El “bucle ferroviario” constituye uno de los cuatro tramos que comprende el “*Corredor Navarro*” de la Línea de Alta Velocidad (LAV) Zaragoza-Pamplona-País Vasco.

El “*Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020*” y, más recientemente, el “*Plan de Infraestructuras de Transporte y Vivienda 2012-2024*”, ambos del Ministerio de Fomento, integran la citada línea en el “*Corredor Cantábrico-Mediterráneo*” de Alta Velocidad, permitiendo, a su vez, la conexión de la Comunidad Foral con el corredor europeo de alta velocidad, a través de su entronque con la “Y” vasca.

Abordaremos, primeramente, por ser la más importante, la cuestión de las competencias que se ejercitan en la promoción del citado ámbito para, posteriormente, desgranar las dudas o cuestiones jurídicas de más relevancia que han ido surgiendo en torno a la actuación.

LA COMPETENCIA FERROVIARIA Y LA URBANÍSTICA

Lo primero que ha de destacarse es que, en la presente actuación, confluye el ejercicio de diversas competencias, la de la Administración Central para planificar y ejecutar las infraestructuras ferroviarias; y la de la Administración Autonómica y Local para la ordenación del territorio y el urbanismo:

- LA EJECUCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA. La Administración General del Estado es la responsable de la construcción de las redes ferroviarias en virtud de la competencia exclusiva que ostenta en materia de obras públicas de interés general y en ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en los **artículos 149.1.21º y 149.1.24º** de la Constitución Española (CE).

Y, dentro de ella, al Ministerio de Fomento le corresponde la definición, propuesta y ejecución de las políticas referentes a la planificación, financiación y realización de las infraestructuras ferroviarias, quien la ejerce a través de ADIF, como administrador de la infraestructura (en virtud de la reorganización del sector ferroviario, que supuso la separación, orgánica y funcional, de las actividades de administración de la infraestructura y las de explotación de los servicios de transporte, que recayeron en RENFE-Operadora).

Se trata, además, de una competencia que se ejerce a la luz de lo dispuesto en su legislación sectorial, la **Ley 38/2015**, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (LSF'15), que derogó la anterior, la Ley 39/2003, y en la que se recogen importantes facultades, como la de planificación de las infraestructuras de la Red Ferroviaria de Interés General que, una vez aprobadas, se integrarán en los instrumentos de planeamiento (**art. 5.4 LSF'15**); la de expropiación forzosa para la ejecución de las mismas (**art. 6.2 LSF'15**); o la incidencia de las infraestructuras ferroviarias sobre el planeamiento urbanístico y la ausencia de control municipal (**art. 7 LSF'15**).

- LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO. A su vez, la Administración Autonómica ostenta la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de acuerdo con lo recogido en el **art. 44.1** de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Por otra parte, el respeto al principio de la autonomía local, lleva al legislador foral a admitir, con carácter general, la competencia municipal en la actividad urbanística pública (**art. 11 Ley Foral 35/2002** de Ordenación del Territorio y Urbanismo, LFOTU), reservándose la Administración de la Comunidad Foral la competencia en materia de ordenación del territorio y, de forma más limitada, también en la urbanística (**art. 10 LFOTU**).

Haciendo uso de la competencia autonómica, y justificado por la complejidad¹ de la actuación, será la Administración Foral quien asuma la función de promotora de la actuación, que la ejercerá a través de uno de los instrumentos de ordenación más característicos: el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (**art. 42 y ss LFOTU**).

Como se observa en otras actuaciones similares, los dos ámbitos competenciales reseñados (el ferroviario y el de ordenación territorial o urbanística) acostumbran a engranarse mediante una fórmula muy extendida por parte de la Administración Central: la suscripción de convenios con las Administraciones Públicas implicadas para la promoción urbanística de los terrenos liberados por la actuación.

En unos casos, mediante la constitución de un ente consorcial² o, incluso, de naturaleza societaria³, que se encargará de la gestión del desarrollo territorial y urbanístico asociado a la intervención en la red ferroviaria.

En otras ocasiones, se aprovecha la adecuación de la infraestructura al ancho estándar de la Alta Velocidad para generar estaciones intermodales y eliminar el efecto barrera causado por las vías que confluyen en las estaciones ubicadas en el centro de las

¹ “al encontrarnos con una ordenación que afecta a tres municipios diferentes y que está directamente relacionada con la implantación de la futura estación de ferrocarril”, pág. 9 de la Memoria PSIS TAV.

² Cfr. “Consortio para la gestión de la Variante Ferroviaria de Burgos”.

³ Cfr. “Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A.”, “Leon A.V. 2003 S.A.”, “Logroño Integración del Ferrocarril, S.A.”, “Valencia Parque Central Alta Velocidad 2003, S.A.”...

ciudades, incorporando dichos terrenos a una operación urbanística cuyas plusvalías se destinen al pago de las obras planteadas⁴.

Conviene reseñar una diferencia sustancial entre las actuaciones antes aludidas y la presente, dado que, en aquellas, los terrenos son, en su práctica totalidad, propiedad del operador de la infraestructura (ADIF), al tratarse de estaciones integradas en el casco urbano, por lo que las plusvalías generadas por la acción planificadora revierten, en su totalidad, al pago de las obras de urbanización, mediante convenio.

Mientras que, en el presente caso, el ámbito objeto de la promoción no se limita al ocupado por la infraestructura ferroviaria, sino que comprende una actuación urbanística sensiblemente superior, por lo que ADIF no ostenta una posición mayoritaria en la estructura de la propiedad afectada; y, además, la actuación no abarca la extensión necesaria para garantizar la continuidad del servicio ferroviario, por lo que un retraso o la falta de ejecución de las obras del Corredor Navarro, a su paso por Pamplona, podría suponer la inmovilización de la ejecución del planeamiento urbanístico, al no poder tener lugar la desafectación de la red ferroviaria integrada en el PSIS, en tanto no se lleve a cabo el proyecto constructivo que permita la supresión del bucle ferroviario. Y esta obra, como ya se indicó, es de la exclusiva competencia estatal.

Por lo tanto, se establece una nueva ordenación que afecta al sistema ferroviario, a su paso por el ámbito del PSIS TAV, sin embargo, su completa ejecución no tendrá lugar en tanto no se lleve a efecto, por parte de la Administración Central, la ejecución del corredor navarro y, con ello, la supresión del bucle ferroviario.

PLASMACIÓN DE DICHO EJERCICIO COMPETENCIAL EN EL PSIS TAV

Ese doble ejercicio competencial y la necesidad de coordinación de las actuaciones es abiertamente admitida por el PSIS TAV en diferentes puntos de la memoria. Así, en el Capítulo 1.2_ JUSTIFICACIÓN DE LA FÓRMULA DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN SECTORIAL se señala que *“la propuesta parte del desmantelamiento de la actual estación de tren de Pamplona, la construcción de una nueva zona de servicio ferroviario vinculada a la futura línea de Alta Velocidad, y la reconfiguración del trazado de la línea actual por una nueva que conlleva la sustitución del bucle que atraviesa la ciudad de Pamplona. En este sentido, el planteamiento propuesto conlleva la importante ordenación urbanística de un territorio amplio que afecta a tres términos municipales.*

Por lo tanto, nos encontramos con decisiones y competencias fundamentalmente urbanísticas que van a incidir sobre la red ferroviaria y, por lo tanto, en las competencias que en esta materia tiene atribuida la administración sectorial (artículos 7, 9 y 10 de la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario)

.../...

Puesto que, como se verá posteriormente, la gestión y ejecución del Plan Sectorial va a conllevar la modificación del trazado de la red ferroviaria y la creación de la nueva estación de ferrocarril con una zona de servicio ferroviaria, parece más que evidente la necesidad de que la ejecución del Plan Sectorial se coordine con la ejecución de las

⁴ Cfr. Proyectos de nuevas estaciones de Alicante, Oviedo, Santander... y, más recientemente, las anunciadas de Bilbao, Vitoria y San Sebastián.

obras de construcción del nuevo trazado y supresión del actual y, por lo tanto, la necesidad de que las entidades competentes en materia ferroviaria participen en la gestión y ejecución del nuevo Planeamiento.

.../...

La ejecución de tales instalaciones e infraestructuras (ferroviarias) deberán ser, por supuesto, coordinadas con la gestión y ejecución urbanística del Plan de Ordenación, pero sin que se identifiquen y se confundan ya que son ámbitos y objetos diferentes.”

Explícitamente, en el capítulo 4.2.3_ DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA, se menciona la vinculación al proyecto ferroviario: “Ambas actuaciones nacen vinculadas a la creación de una nueva Estación de Tren en Pamplona.”

El capítulo 4.3_ CRITERIOS OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN, nos da la clave del origen de la actuación: “Hay que subrayar que el PSIS surge de la implantación del trazado de Alta Velocidad en Navarra y de la creación de la nueva estación de TAV en Pamplona.”

En el capítulo 4.4_ INFRAESTRUCTURAS se aprecia dicha posición preeminente del proyecto ferroviario, en garantía del servicio público al que se afecta: “En esta operación se produce de forma paralela la introducción del nuevo trazado del tren con la eliminación del antiguo, por lo que habrá de desarrollarse de forma coordinada para no provocar la paralización del servicio público. Por esto se define un programa de ejecución de los trabajos relacionados con la infraestructura ferroviaria y se limitan estos trabajos a áreas determinadas para facilitar desarrollos paralelos sin interferencias entre sí”. Conviene reseñar que el “programa de ejecución” al que se alude no consta entre la documentación del PSIS.

Por último, al justificar el área de reparto y unidad de ejecución única e idéntica⁵, la memoria reconoce que “el presente PSIS pretende resolver una serie de problemas de gran complejidad como son la reubicación de la estación de ferrocarril, la supresión del bucle ferroviario que atraviesa la capital Navarra, pasando por los Municipios de Zizur Mayor y Cendea de Cizur, posibilitando una reestructuración del barrio de Echavacoiz dotándole de una adecuada trama urbana y resolviendo los déficits y carencias que toda esa zona ha tenido en materia de comunicaciones viarias; planteamiento ambicioso que posibilita afrontar igualmente el traslado de INQUINASA, factor este que junto con la presencia de la vía del ferrocarril, impedían cualquier desarrollo razonable de la zona.

.../...

Igualmente la solución es una solución global que encadena uno a uno, todos los problemas existentes que sólo encuentran solución si éstos se solucionan a la vez y en el mismo documento y ámbito.

*Así, **no se puede** afrontar los costes derivados de la reestructuración ferroviaria sin una importante operación urbanística con magnitud adecuada, **no se puede** establecer una ordenación con entidad adecuada sin que se prevea el traslado de Inquinasa que a su vez requiere de importantísimos recursos económicos indemnizatorios, **no se pueden** ejecutar las grandes obras de infraestructuras y servicios, si éstas no se realizan de modo unitario, **no es posible** cuadrar sobre el territorio de los diferentes Municipios, aprovechamientos, obras y cargas, de modo proporcional, etc.*

⁵ Capítulo “5.2_ÁREA DE REPARTO Y UNIDAD DE EJECUCIÓN ÚNICA E IDÉNTICA” de la Memoria (pág. 73 y 74).

En definitiva, la única solución posible es acometer una gran actuación urbanística en un ámbito único a efectos tanto de aprovechamientos (Área de Reparto), como de equidistribución de beneficios y cargas (Unidad de Ejecución) y de ejecución de infraestructuras y servicios (ámbito del Proyecto de Urbanización y de sustitución del trazado de la actual red ferroviaria)."

Pero no sólo se reconoce la vinculación en la memoria del PSIS, sino que así se recoge en la propia normativa: "Artículo 1. Objeto. El objetivo del Plan Sectorial es la regeneración de los terrenos vinculados al antiguo trazado del tren a su paso por Pamplona, aprovechando la implantación de la nueva estación del Tren de Alta Velocidad (TAV) en el ámbito I, y la recuperación de los terrenos ocupados físicamente por la industria Inquinasa y su zona de influencia, para la creación de un moderno barrio residencial de usos mixtos con infraestructuras y urbanización adecuadas a los requerimientos de los residentes y con presencia importante de las actividades emergentes del sector biotecnológico.

En el ámbito II se propone la creación de un área residencial que solucione la fragmentación derivada del trazado de las vías por un ámbito urbano y conecte mediante un gran parque residencial los barrios del entorno.

El proyecto está vinculado a las transformaciones derivadas de la implantación de la estación del TAV y hay que señalar el papel impulsor y dinamizador del área de la estación."

Conviene reseñar que la memoria, como documento integrante del PSIS, permite la interpretación de sus determinaciones⁶, en cuanto que "*describe el estado actual del ámbito de ordenación, y analiza y desarrolla los conceptos utilizados para la adopción de la ordenación urbanística establecida por el documento completo*".

En consecuencia, dado que el PSIS reconoce la vinculación de ambos desarrollos (urbanístico y ferroviario) y, además, admite la primacía del ferroviario sobre el urbanístico, en virtud de la normativa sectorial que lo regula⁷, deberá verificarse si los instrumentos de ejecución (Proyecto de Urbanización y Proyecto de Reparcelación) plasman dicha subordinación y, además, la necesaria coordinación en la ejecución de ambos proyectos de obras.

De hecho, el propio PSIS piensa en el Consorcio como "*el ente administrativo en el que se resuelvan los problemas de coordinación y programación entre las obras de urbanización (urbanísticas) y las obras de ejecución de los suelos afectos a las infraestructuras ferroviarias*"⁸.

LOS INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN Y LA INFRAESTRUCTURA FÉRREA

Examinados los instrumentos de ejecución, se observa que, en ambos, se reconoce la relevancia de la infraestructura ferroviaria.

⁶ **Art. 10 PSIS TAV:** "*Las determinaciones de este PSIS deben interpretarse de acuerdo a su contenido y a los fines y objetivos expuestos en la Memoria*".

⁷ **Ley 38/2015 del Sector Ferroviario**, que es sustancialmente coincidente, en este aspecto, con la anterior, la Ley 39/2003.

⁸ Capítulo 1.2 de la Memoria PSIS TAV.

Lo hace el Proyecto de Urbanización (PU), al describir los ámbitos de intervención, admitiendo que *“El entorno (Ámbito I) está condicionado por el paso de la antigua vía de tren por el ámbito de actuación. .../... El tren y su trazado condicionan cualquier actuación al dividir el ámbito en dos zonas, Norte-Sur. Superar dicha fractura forma parte de los objetivos del proyecto”* y, en relación con el Ámbito II, al señalar que *“La desaparición de las vías produce la creación de un vacío entre los barrios de San Jorge, Rochapea, y Buztintxuri, de Pamplona. En la actualidad los vínculos establecidos entre los barrios son inexistentes y no existe relación transversal o longitudinal en torno a las vías. .../... El vacío de las vías crea un gran eje longitudinal que recorre los barrios de San Jorge, Buztintxuri y Rochapea, conectando con la Avenida de Guipúzcoa. Se eliminan Todos los pasos elevados o subterráneos de las vías. Se comunican los barrios transversalmente a las vías, estableciendo nuevas relaciones con el centro de la ciudad.”*

Es decir, como es obvio, el PU posibilita la transformación física de los terrenos que habrán de ser desocupados por la infraestructura ferroviaria, pero no contempla la situación transitoria a que se puede llegar si la intervención estatal no tuviera lugar al tiempo del inicio de las obras de urbanización de la fase que las afecta.

A su vez, el Proyecto de Reparcelación (PR), encargado de la transformación jurídica de las fincas, también admite dicha primacía ferroviaria, al reseñar *“su desarrollo vinculado y condicionado al traslado del actual trazado ferroviario”*⁹ y, respecto de las parcelas resultantes, la obligada limitación a la que están sometidas éstas (afección al dominio público ferroviario hasta su desafectación¹⁰).

Sin embargo, llama la atención la aparente discrepancia que existe entre ambos, y entre estos y el propio PSIS TAV, al referir diferentes plazos y fases para la ejecución de las obras.

De forma un tanto atípica, el PSIS TAV no señala plazos para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, limitándose a establecer, como único plazo, el de presentación de los Proyectos de Reparcelación y Urbanización (DOS AÑOS, desde la entrada en vigor del PSIS¹¹).

Dado que no se concreta el plazo de ejecución, por virtud del **art. 105.2 LFOTU**, podría entenderse que el plazo máximo para el cumplimiento de tales deberes sería de CUATRO AÑOS a contar desde su entrada en vigor (la LF 5/2015 de medidas para el urbanismo sostenible amplió dicho plazo a OCHO AÑOS).

Por su parte, el PU prevé la ejecución de la obra en un plazo de CINCO AÑOS¹², si bien, deja a elección de la Administración la posibilidad de ejecución en fases.

⁹ Página 786 del PR

¹⁰ Como ejemplo, la descripción de la parcela resultante “Z0-P8” que se hace en el Proyecto de Reparcelación: *“Afecta al dominio público ferroviario en tanto no se proceda a su desafectación expresa, una vez se haya construido y puesto en funcionamiento la nueva infraestructura ferroviaria. Una vez desafectada será edificable con uso residencial, vivienda libre.../...”*.

¹¹ **Art. 31 PSIS TAV:** *“PLAZOS: 24 meses a partir de la entrada en vigor de este PSIS para presentar el Proyecto de Reparcelación y el Proyecto de Urbanización”*.

¹² Capítulo “12 PLAZOS DE EJECUCIÓN. El plazo de ejecución de la obra, se estima en 5 años, haciendo la obra de manera unitaria, aunque existiría la posibilidad de ejecutarla en fases, decisión a

Estableciéndose, en su ANEJO N° 20, una escueta propuesta de plan de etapas, esto es, un plano por cada ámbito, identificando siete etapas o fases de ejecución que, de manera coherente, aunque insuficiente desde el punto de vista técnico (al no determinarse qué elementos de urbanización serían comunes a todas ellas), comenzaría por la ejecución de la Fase 1ª (la zona correspondiente a las “Ripas de Barañain”) para, a continuación, intercalar la construcción de la nueva estación del TAV como paso previo a la ejecución de la Fase 2ª (eliminación del bucle ferroviario y antigua estación).

Sin embargo, en el PR, aun cuando se reconoce que *“todo el ámbito del Plan Sectorial que se reparcela constituye una única unidad de ejecución al ser esta la forma de garantizar el principio de equidistribución de beneficios y cargas”*¹³, se menciona la necesidad de ejecución en cinco fases, cuya delimitación concreta no se aprecia en el texto ni en los planos, y que, además, amplía los plazos de ejecución de las obras hasta los DIECISÉIS AÑOS a contar desde la aprobación definitiva del propio proyecto.

De tal suerte que su ejecución sucesiva dependerá del éxito en la comercialización de las distintas fases: *“Con carácter general y sin perjuicio de los derechos reconocidos a los titulares de indemnizaciones en el punto 7 anterior, la Administración actuante no podrá comenzar la ejecución de la siguiente fase o fases, sin que previamente se haya solicitado, al menos, un 50% de las licencias de edificación de la fase anterior”*¹⁴.

Nótese que se salvaguarda el derecho de los titulares afectados a reclamar las indemnizaciones a su favor reconocidas, *“con independencia de que no haya comenzado la ejecución de su correspondiente fase de urbanización”*¹⁵.

Por lo tanto, entendemos que puede y debe exigirse, de los instrumentos de desarrollo en trámite (PU y PR), no sólo la debida coherencia en cuanto al planteamiento de su ejecución, sino la acreditación de la ineludible coordinación y programación entre las obras de urbanización y las obras ferroviarias, de tal suerte que, ante la falta de dicha verificación, y dado el estado de tramitación de las obras ferroviarias, aquéllas han de quedar condicionadas al efectivo comienzo de éstas.

A título de ejemplo, se menciona el Programa de Actuación Integrada del “Parque Central” de Valencia¹⁶, en el que, sus promotores, conscientes de la complejidad del doble ejercicio competencial (ferroviario y urbanístico) admiten que *“la ejecución completa de la urbanización contenida en el mismo presenta la singularidad de estar condicionada por la gradual desafectación de los suelos ferroviarios, que constituyen aproximadamente la mitad de la superficie del ámbito. La citada desafectación, se debe producir de forma coordinada con el desarrollo de la operación de soterramiento del ferrocarril que va a afectar a la totalidad de los terrenos ferroviarios incluidos en el ámbito del PAI.*

tomar por la Administración actuante, lo que podría originar aumento de plazo y cambios en los costes de algunas partidas aplazadas.” de la Memoria del Proyecto de Urbanización (Pág. 133).

¹³ Capítulo “8. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN DE LA URBANIZACIÓN” del Proyecto de Reparcelación (Pág. 786)

¹⁴ Página 788 del PR

¹⁵ Punto 7º de los aspectos a establecer por el “Expediente de Programación de la Gestión y Ejecución del Ámbito de Actuación”, página 787 del PR.

¹⁶ http://www.valencia.es/ayuntamiento/urbanismo2.nsf/vTramitacionWebv/0768E378B8B5FF9FC1257AEE002BA562?OpenDocument&lang=1&nivel=5_2&Categoria=&bdorigen=ayuntamiento/urbanismo.nsf

Toda vez que las obras de soterramiento disponen de la condición de obras de interés general y se deben regir por la planificación plurianual del Ministerio de Fomento y del ente gestor de infraestructuras ferroviarias (ADIF), este PAI no puede condicionar el calendario de las obras de soterramiento, más bien al contrario, la ejecución de las obras de urbanización, en los terrenos afectados por el funcionamiento de la infraestructura ferroviaria, vendrán condicionadas por aquellas”, de tal suerte que se supedita la presentación del proyecto de reparcelación a la previa desafectación del suelo ferroviario.

Sin embargo, en el caso presente, nos encontramos con unos instrumentos de ejecución en los que, pese a reconocerse cierta vinculación, no se aprecia la garantía de que la actuación pueda llevarse a efecto, por la falta de solape o coordinación con las obras de supresión del bucle ferroviario, añadido a la insuficiente acreditación de la viabilidad de su ejecución por fases (los recursos económicos para la ejecución de la nueva infraestructura ferroviaria han de provenir, entre otras fuentes, de la venta de los aprovechamientos asignados a unas parcelas que, en tanto no se vean desafectadas del uso actual ferroviario, no podrán ser objeto de promoción inmobiliaria).

Además, el establecimiento de unos plazos tan amplios para la ejecución de la totalidad del ámbito (PR, 16 años, condicionados al otorgamiento de un 50% de licencias de edificación en la fase anterior; PU, 5 años) compromete seriamente el cumplimiento de la finalidad básica de la ejecución del planeamiento: la justa distribución de beneficios y cargas, **art. 130 LFOTU**¹⁷, puesto que el factor tiempo incide negativamente en aquellos propietarios cuyos aprovechamientos se hubieran asignado en las fases últimas de urbanización que, sin embargo, tendrían que estar adelantando el pago de los costes de ejecución de las obras o elementos comunes del ámbito que, por lo demás, no se han determinado.

Por otra parte, el modo en que PU y PR se han referido a las fases de ejecución de la urbanización y el requerimiento a la Administración actuante para que confeccione el “Expediente de la Programación de la Gestión y Ejecución del Ámbito de Actuación” parecen aludir a lo preceptuado en el **art. 150.bis LFOTU**¹⁸, que establece que “1. En unidades de ejecución de gran magnitud en las que no exista un porcentaje de propietarios superior al 50 por 100 del aprovechamiento favorable a la ejecución de la urbanización en una sola fase, los proyectos de reparcelación y de urbanización podrán establecer la ejecución de la urbanización por fases, señalando las parcelas edificables adscritas a cada fase y programando temporalmente su ejecución.

2. En tal caso, el proyecto de reparcelación distinguirá entre costes de urbanización de los elementos comunes a todas las fases y los específicos de cada fase y, ello sin perjuicio de que la cuenta de liquidación provisional contemple la afeción con la que cada parcela edificable queda gravada por la totalidad de los gastos de urbanización.”

¹⁷ **Art. 130 LFOTU:** “La ejecución del planeamiento se desarrollará a través de los procedimientos establecidos en esta Ley Foral para la transformación y uso del suelo y en especial para su urbanización y edificación, y garantizará la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados, así como el cumplimiento de los deberes de cesión y urbanización”.

¹⁸ Artículo añadido por la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, por lo que, de acuerdo con su **DT 4º:** “Los instrumentos que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley Foral hubieran sido aprobados inicialmente podrán continuar su tramitación conforme a la legislación anterior”, no sería necesariamente aplicable a los expedientes en tramitación (PU-PR).

Es decir, el establecimiento de las fases de ejecución puede formularse en el Proyecto de Urbanización (que, sin embargo, trasladaba dicha posibilidad a criterio de la Administración) y en el Proyecto de Reparcelación (que sí lo hace, pero omite señalar las parcelas edificables adscritas a cada fase) y, además, es el Proyecto de Reparcelación el que “*distinguirá entre costes de urbanización de los elementos comunes a todas las fases y los específicos de cada fase*” (deber que, sin embargo, deriva a la Administración actuante, al requerirle, en un plazo de tres meses desde la aprobación definitiva del PR, la confección del aludido expediente de gestión y ejecución de la actuación).

En definitiva, se puede concluir que:

- PR/PU no explicitan la vinculación de la actuación con el proyecto ferroviario
- En materia de plazos y fases de ejecución, PR/PU son incoherentes, tanto entre sí como respecto de PSIS
- PR/PU derivan hacia la Administración la concreción de las fases o etapas de obra

LAS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL. EL PROTOCOLO GENERAL DE 16 DE MAYO DE 2009

En el caso del “*Corredor Navarro*”, a su paso por Pamplona, el esquema de colaboración interadministrativo que se mencionaba anteriormente, da lugar a la suscripción, el 16 de mayo de 2009, del “***Protocolo General entre el Ministerio de Fomento, la entidad pública empresarial “Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)”, la Administración de la Comunidad Foral y el Consorcio “Alta Velocidad-Comarca de Pamplona”¹⁹ para la redacción de los proyectos, construcción y financiación de las obras de la nueva red ferroviaria en la Comarca de Pamplona y la nueva estación de Alta Velocidad de Pamplona***”.

En él se determinan los compromisos asumidos por cada una de las partes, básicamente, a ADIF le correspondería la redacción de los proyectos y la ejecución de la obra ferroviaria de la plataforma, superestructura y el edificio de la nueva estación, con un coste estimado de 110 millones, de acuerdo con el siguiente desglose:

CONCEPTO	PRESUPUESTO (Millones €, IVA incl.)
Plataforma Nueva Red Ferroviaria	52,40
Superestructura y Reposición Instalaciones	20,20
Edificio de la Nueva Estación	26,00
Reposición de Servicios Afectados	3,90
Control de Calidad y Asistencia Técnica	2,50
Terrenos necesarios externos al ámbito del PSIS	5,00
TOTAL	110,00

¹⁹ Constituido en septiembre de 2007, está formado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los Ayuntamientos de Pamplona, Zizur Mayor y Cendea de Cizur. Su objeto es el desarrollo urbanístico integral del “*PSIS de desarrollo del Área de la Nueva Estación de Alta Velocidad y el Área de la antigua estación de tren en Pamplona*”

Dicho importe sería abonado por el Consorcio, hasta un límite de 105 millones²⁰, siendo los 5 millones restantes, la estimación de los costes derivados de las expropiaciones de los terrenos, exteriores al PSIS TAV, de la nueva red ferroviaria, cuyo pago correspondería a la Comunidad Foral.

Conviene reseñar que tal inversión no incluye el coste de la actuación necesaria para el tramo de unión de la nueva estación del TAV con Zuasti, con una distancia de 14,4 km, a los que habrían de añadirse los 4,4 km de la conexión entre Esquiroz y la nueva estación. El coste de dicha infraestructura se estima en 200 millones de euros, añadidos a los 110 millones antes relacionados.

El Consorcio, a su vez, preveía financiarse mediante los suelos, aprovechamientos y derechos indemnizatorios de los terrenos ferroviarios incluidos en el ámbito del PSIS TAV y, también, los del actual bucle ferroviario, que serían transmitidos por ADIF, previo convenio.

Además, la Administración de la Comunidad Foral transmitiría gratuitamente a ADIF los terrenos necesarios para la construcción de las obras y las nuevas instalaciones ferroviarias.

Tras de lo cual, se puede formular una primera objeción al expediente: la falta de carácter vinculante del citado protocolo general, su cláusula 8ª así lo recuerda: *“Los acuerdos incluidos en este Protocolo requerirán para ser vinculantes su desarrollo a través de los correspondientes Convenios que se suscribirán entre las Administraciones intervinientes. En todo caso, para la tramitación y formalización de las aportaciones económicas de las Administraciones firmantes así como de los demás compromisos jurídicamente exigibles, se procederá a suscribir Convenios de Colaboración de acuerdo con la legislación vigente en la materia.*

Para la transmisión de los suelos y aprovechamientos que resulten patrimoniales del ADIF, una vez desafectados del uso ferroviario, se suscribirá un Convenio específico entre el ADIF y el Consorcio Urbanístico”

Además, a dicha falta de vinculación se une la imprecisión derivada de la falta de planificación temporal de las actuaciones que en él se contienen.

Por lo tanto, los acuerdos, previsiones o intenciones plasmadas en dicho protocolo no tienen su debido desarrollo a través de los correspondientes convenios, vinculantes – éstos sí– en cuanto a aportaciones económicas y compromisos jurídicamente exigibles, a suscribir entre las administraciones públicas implicadas.

Y se recuerda que, al incluir compromisos financieros –CFN (5 M €), Consorcio TAV (105 M €)–, los convenios *“deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio”*, **art. 48.5 Ley 40/2015**.

No consta que el Consorcio TAV tenga capacidad, a día de hoy, para financiar los compromisos que tendría que asumir ante ADIF, como más adelante señalaremos.

²⁰ *“Esta última previsión será revisada de común acuerdo entre las partes en el caso de que se produjese una modificación del PSIS que alterase los aprovechamientos actuales”*, según indica el Protocolo General.

Estas objeciones resultan de gran relevancia para el análisis de la actuación por cuanto que, desde el punto de vista de la viabilidad de la promoción, entendida ésta como capacidad para ser realizable o ejecutable, y en las condiciones en las que está diseñada, ambas competencias han de ser ejercidas y desarrolladas en paralelo, con el objetivo de que se encuentren en la fase de ejecución de las obras (ferroviarias y de urbanización), de tal suerte que no se entienda la culminación del expediente urbanístico, y el inicio de su ejecución, sin la previa o, al menos, simultánea culminación del expediente ferroviario.

De igual modo, dado que el objetivo de la actuación, tal y como está planteada, es que la promoción urbanística sirva, a través de la asignación de las plusvalías generadas por la venta de los terrenos liberados de la antigua infraestructura ferroviaria, para la ejecución de la nueva, tampoco se concibe una culminación de este último expediente sin la debida cobertura urbanística que la habilite.

No es que no se pueda realizar lo uno sin lo otro, sino que a lo que se apunta es que, en el primer escenario (ejecución de PSIS sin desafectar la infraestructura ferroviaria), tendríamos un ámbito urbanístico ordenado sobre el que pesa una carga cuyo levantamiento depende de la voluntad de la Administración Central en llevar a cabo dicha supresión y la consiguiente desafectación.

Además, los propietarios de parcelas que soporten dicha infraestructura se verían abocados a desembolsar las cuotas de urbanización de los elementos comunes del ámbito mientras no podrían disfrutar o ejercer sus derechos sobre las parcelas resultantes.

Tampoco el segundo escenario (proyecto ferroviario sin planificación de los suelos liberados) sería satisfactorio por cuanto que la ejecución de la infraestructura ferroviaria exige grandes recursos económicos que la Administración competente tendría que estar dispuesta a adelantar. Situación en la que no parecemos encontrarnos.

Como conclusión:

- La Administración Central y Foral deben suscribir los convenios que concreten, en plazo y coste, los compromisos del protocolo y que posibilite la ejecución urbanística asociada a la ejecución de la nueva infraestructura ferroviaria.

SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE AMBOS EXPEDIENTES

Por lo tanto, si analizamos el estado de tramitación de ambos expedientes (ferroviario y urbanístico) observaremos que, mientras que el segundo se encuentra en fase de ejecución, al haber sido aprobados inicialmente los proyectos de reparcelación y urbanización; el primero presenta un estado altamente preocupante, tal y como se detalla a continuación.

EL EXPEDIENTE FERROVIARIO

Por parte del Ministerio de Fomento y sus operadoras (RENFE/ADIF), se han realizado los siguientes trámites (se citan los más relevantes a los efectos del presente informe):

- Proyecto Básico de Futuro Trazado en el Entorno de Pamplona, tramo Oriz-Zuasti (RENFE, noviembre 1990).
- El Plan Director de Infraestructuras (1993-2007), aprobado por Consejo de Ministros (04/03/1994) contemplaba la ejecución del Corredor Navarro dentro del esquema de la Alta Velocidad.
- El 4 de setiembre de 2001, la Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, aprobó técnicamente el “*Estudio Informativo del Proyecto de la Nueva Red Ferroviaria en la Comarca de Pamplona: Eliminación del bucle ferroviario y nueva estación intermodal*”: Sobre este Estudio, y tras los trámites oportunos, han recaído las siguientes dos resoluciones:
 - o Resolución de 1 de junio de 2004, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental (**BOE nº 157/2004**, de 30 de junio), DIA que ya ha superado las dudas sobre su vigencia²¹.
 - o Resolución de 7 de julio de 2004, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, por la que se aprueba el expediente de información pública y oficial y definitivamente el citado Estudio, poniéndose fin a la vía administrativa (**BOE nº 191/2004**, de 9 de agosto).
- El Proyecto Constructivo para la supresión del bucle ferroviario se redactó en 2004 por lo que, con anterioridad a su ejecución, deberá ser objeto de actualización en cuanto a determinaciones y coste.
- No consta ninguna actuación en cuanto al Proyecto de Edificación de la nueva estación.
- Analizadas las Cuentas Anuales de ADIF, sólo en las correspondientes al ejercicio 2012²², se contiene una referencia a la LAV Zaragoza-Pamplona:
“A 31 de diciembre de 2012 ADIF tiene encomendadas, por acuerdo del Consejo de Ministros o Resoluciones de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras: .../...”

²¹ Inicialmente declarada la caducidad de la DIA por sentencia de 18 de junio de 2013 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el Tribunal Supremo la casó con otra de 25 de junio de 2015 (**RJ 2015(3575)**), en la que concluye recordando que, para prevenir que se trunque la finalidad de la DIA, por la dilación en la ejecución del proyecto, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 6/2010 exige que “con carácter previo a la ejecución de dichos proyectos, el órgano sustantivo deberá solicitar informe del órgano ambiental relativo a si se han producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación de impacto ambiental”.

²² Resolución de 27 de junio de 2013, del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2012 (**BOE nº 225/2013**, de 19 de septiembre).

– La construcción del tramo Castejón-comarca de Pamplona, de la línea de alta velocidad Zaragoza-Pamplona en el territorio de Navarra (Resolución de 30 de marzo de 2010).”

En los últimos tres ejercicios publicados (2013-2015) no se consigna de forma explícita ninguna partida de inversión o referencia al Corredor Navarro de Alta Velocidad.

EL EXPEDIENTE URBANÍSTICO

Como se advertía, a diferencia de lo que sucede con el ferroviario, este expediente se encuentra concluido y ya ha entrado en fase de ejecución, al haberse aprobado inicialmente los Proyectos de Urbanización y Reparcelación.

En cuanto a su objeto, se destaca una paulatina evolución desde un PSIS netamente “ferroviario” hacia otro PSIS “urbanístico”, de hecho, en la última documentación tramitada, adopta la denominación de “*Parque Residencial Camino de Santiago*”, lo cual no debe de hacernos perder de vista el inicial propósito del mismo y la antes citada vinculación al proyecto ferroviario:

- El primer documento se centra exclusivamente en la afección causada por las obras ferroviarias. Se trata del “*Plan de Reserva de terrenos para instalaciones ferroviarias y del Tren de Alta Velocidad a su paso por la Comarca de Pamplona, entre el Acueducto de Noáin y Zuasti*”, declarado PSIS mediante Acuerdo de 2 de septiembre de 1996, del Gobierno de Navarra (**BON n° 112/2016**, de 16 de septiembre) y aprobado definitivamente mediante otro Acuerdo de 7 de enero de 1997 (**BON n° 10/1997**, de 22 de enero).

Según se refiere en respuesta a las alegaciones, “*la propuesta de Reserva de Suelos posibilita y puede garantizar que si se decide la instalación de un Tren de Alta Velocidad, éste pueda realizarse. No tiene otro alcance el PSIS*”.

- Por su parte, el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, con fecha 16 de abril del 2003, convocó el “*Concurso de ideas para el diseño urbanístico del área de la nueva estación ferroviaria de alta velocidad en Pamplona*”.

El concurso propuso tres ámbitos de actuación: el Ámbito I, comprensivo de la zona donde se prevé ejecutar la futura estación y su entorno; el Ámbito II, constituido por los suelos resultantes de la desaparición de la antigua estación de tren; y el Ámbito III, integrado por los suelos del trazado de la antigua vía de tren a su paso por la comarca de Pamplona, destinado a desaparecer. El proyecto “Nexus” fue la propuesta ganadora.

- El 10 de marzo de 2004 se firmó el “*Protocolo de Colaboración entre el Ministerio de Fomento, “Renfe”, el Gobierno de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona, el Ayuntamiento de Zizur Mayor/Zizur Nagusia, y el Ayuntamiento de la Cendea de Cizur, para la redacción del planeamiento urbanístico y de gestión del área afectada por la eliminación del Bucle Ferroviario de Pamplona, y el desarrollo del área de la nueva estación de Alta Velocidad de Pamplona*”.

De acuerdo con lo previsto en dicho Protocolo, el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, con fecha 27 de septiembre de 2004, contrató con el equipo ganador del Concurso de Ideas la elaboración del documento de ordenación urbanística correspondiente a los Ámbitos I y II.

Conviene reseñar que el Ámbito III, el correspondiente a la eliminación del bucle ferroviario, sería objeto de un desarrollo independiente, por lo que quedaba fuera de la ordenación presentada a trámite.

Cuestión no baladí por cuanto que, si la actuación ferroviaria no se llevara a efecto en su conjunto, no podría ejecutarse el planeamiento de los otros dos ámbitos, dada su conexión funcional, al no prever el PSIS ninguna solución provisional que garantice el mantenimiento del servicio ferroviario.

- Otro cambio sustancial en el objeto del PSIS acaece con la suscripción, el 30 de junio de 2006, del “*CONDICIONADO PARA LA INCORPORACIÓN DE LA FACTORÍA HUNTSMAN AL PSIS*”, suscrito entre el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones –aparentemente, sin la debida cobertura jurídica, como se indicará más adelante– y la citada empresa.

Resumidamente, el condicionado concreta el importe de las indemnizaciones (63.560.126 €) a percibir por HUNTSMAN para el cierre de la planta, con el compromiso de reubicación de su actividad en una nueva factoría en Navarra (con una inversión prevista de 40.000.000 €), lo cual posibilitará la ampliación del suelo destinado a usos residenciales en el PSIS todavía en estudio, al desaparecer la industria que limitaba tales usos.

- Finalmente, el 28 de noviembre de 2006 se presenta a trámite, por el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, el “*Plan de Desarrollo del Área de la Nueva Estación del Tren de Alta Velocidad y del Área de la Antigua Estación de Tren en Pamplona*” así como el Estudio de Incidencia Ambiental, que recibe la declaración de PSIS mediante Acuerdo de 21 de mayo de 2007, del Gobierno de Navarra (**BON nº 73/2007**, de 13 de junio).
- Mediante Acuerdo, de 6 de agosto de 2007, del Gobierno de Navarra, se abrió un nuevo período de información pública del expediente, hasta el 15 de septiembre de 2007 (**BON nº 97/2007**, de 8 de agosto).
- El Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 18 de enero de 2010, aprueba el “*Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal para el Desarrollo del Área de la Nueva Estación del Tren de Alta Velocidad y del Área de la Antigua Estación de Tren de Pamplona*”, promovido por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (**BON nº 26/2010**, de 26 de febrero).

Nótese cómo el objeto del PSIS, además del propósito “ferroviario”, ya contiene una importante finalidad residencial.

Como toda actuación de relevancia, la aprobación del expediente tuvo que hacer frente a diversos recursos contencioso-administrativos (RCA) que, sin embargo, y

excepción hecha del referido a la incorporación de una porción de finca al PSIS, han sido todos ellos desestimados, tal y como se relacionan a continuación:

- RCA nº 567/2010²³, interpuesto por María Jesús Izu Ibarrola y Ramón Pérez Urmeneta. Resuelto por sentencia nº 400/2012, de 20 de junio, desestimatoria de la pretensión de la recurrente (incorporación de fincas al PSIS).
- RCA nº 581/2010²⁴, interpuesto por Juana Marticorena Goñi. Resuelto por sentencia nº 707/2013, de 27 de junio, estimatoria en parte de la pretensión de la recurrente (incorporación de un resto de finca al PSIS).
- RCA nº 582/2010²⁵, interpuesto por FUNDACIÓN SUSTRAI ERAKUNTZA. Resuelto por sentencia nº 28/2012, de 16 de enero, desestimatoria de las pretensiones de la recurrente (nulidad de PSIS)²⁶, a saber:
 - Infracción de los principios de publicidad e información.

Aducían, los recurrentes, la necesidad de un nuevo trámite de información pública a consecuencia de los condicionamientos impuestos por los organismos sectoriales informantes y que causaron diversos reajustes en el PSIS aprobado definitivamente.

Sin embargo, para la Sala “*las condiciones impuestas por los centros y departamentos especializados, en tanto en cuanto sean jurisdiccionalmente aceptables y aceptados con arreglo a la norma específica del ramo, se incorporan al Plan que se está desarrollando, de la misma forma que las alegaciones de otros entes, entidades o personas particulares que sean jurídicamente, también, aceptadas y aceptables. Lo cual no implica que si el Plan en sí mismo no es alterado en su estructura, programación y finalidad, es decir, si no surge una alteración esencial sustancial y/o estructurante, nada nuevo hay que exponer a nuevas alegaciones. El paso está dado y las modificaciones a introducir han sido incorporadas. La pretensión de una nueva y otra y además terceras informaciones, no tienen razón de ser sino se da tal alteración estructurante y finalística del Plan proyectado inicialmente, que lo haga nuevo. De seguir en esta tesitura la elaboración no tendría fin; la seguridad jurídica se resquebraja y cae*”.

Aunque es un pronunciamiento firme e inatacable, no se comparte el parecer de la Sala, por principio, por cuanto que las modificaciones incorporadas con ocasión de la aprobación definitiva del PSIS podrían recibir el calificativo de modificación sustancial²⁷, al exceder del margen de

²³ JUR 2014\42286.

²⁴ JUR 2014\43460.

²⁵ JUR 2014\38745.

²⁶ Recurrída la sentencia en Casación nº 717/2012, mediante sentencia de 2 de julio de 2014 (RJ 2014\3534) el Tribunal Supremo desestima los tres motivos de casación admitidos a trámite y declara no haber lugar al recurso.

²⁷ La sentencia nº 201/2000, de 3 de marzo, del TSJ de Cataluña (RJCA\2000\1965) describe la modificación sustancial de un proyecto como un “*concepto jurídico indeterminado a definir en cada caso atendiendo a su contenido, entidad de las modificaciones, y a su funcionalidad, (para) provocar una nueva información pública*”.

discrecionalidad de que goza el promotor del PSIS y, sobre todo, al haberse realizado privando a la ciudadanía de la oportunidad de formular alegaciones o sugerencias al Plan, en sede todavía administrativa, y previo al limitado cauce que ofrecen los recursos contenciosos, como así se ha visto²⁸.

- Incumplimiento de plazos en la Declaración de Incidencia Ambiental.

Alegación que la sala rebate constatando el diferente procedimiento de aplicación a los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y a los Proyectos Sectoriales, también, de Incidencia Supramunicipal (PrSIS), diferencia que, en opinión de la Sala, no se limita a su tratamiento en numerales distintos de la LFOTU, sino que también alcanza a su propósito como medios de planificación territorial (PSIS, actuaciones residenciales, entre otros usos, con un período amplio para su implantación; PrSIS, obras de infraestructuras, que no requieran la clasificación urbanística de los suelos y que se consuman o ejecuten en un período de tiempo breve).

- Falta de estudio de alternativas, viabilidad económica, Directiva Marco del agua.

Sólo nos referiremos a la alegación sobre la (falta de) viabilidad económica de la actuación, que la sala rechaza concluyendo que *“no encontramos elementos probatorios que nos hagan anular el Plan por su inviabilidad (hoy por hoy) en el ámbito económico; otra cosa sería su posposición a mejor momento presupuestario (art. 43.1 de la LFOTU)”*.

- RCA nº 591/2010, interpuesto por las hermanas Amézqueta Izco. Resuelto por sentencia nº 207/2012, de 15 de marzo, desestimatoria de las pretensiones de las recurrentes (exclusión de una parcela del ámbito de PSIS y defecto de procedimiento por falta de trámite de audiencia a las afectadas).
 - RCA nº 884/2010, interpuesto por AUDENASA, para garantizar la indemnidad de las condiciones económicas de la concesión sobre la autopista, posteriormente desistido, al ofrecer la Administración Foral tal compromiso.
- Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 4 de julio de 2012, se dio publicidad a la resolución del trámite de audiencia concedido a determinados afectados

²⁸ En palabras del Tribunal Supremo (sentencia de 27 de noviembre de 1990, **RJ1990\9295**): *“es criterio jurisprudencial que el órgano competente para aprobar definitivamente un Plan lo es también para introducir las modificaciones que considere oportunas siempre que no impongan un nuevo esquema de planeamiento que altere de manera importante las líneas esenciales del Plan en su concepción originaria. .../... Ciertamente, la introducción de modificaciones sustanciales en un Plan por parte del órgano competente para su aprobación definitiva exige, como presupuesto indispensable para la validez de la misma, el previo sometimiento del Plan a nueva información pública, y en tal sentido reiterada jurisprudencia de esta Sala viene anulando los actos de aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Urbana, cuando se introducen cambios sustanciales en su tramitación y estas modificaciones no se han sometido también a información pública, en consideración no sólo a la protección que deben merecer los intereses privados sino, sobre todo, para garantizar la mayor participación ciudadana en el proceso de su elaboración y para evitar que la aprobación definitiva del Plan pudiera convertirse en una imposición arbitraria o injustificada de la Administración.”*

reclamantes (RCA nº 591/2010, anteriormente relacionado), lo cual provoca una nueva modificación, de poco calado (**BON nº 148/2012**, de 27 de julio).

- La última de las modificaciones operadas tiene lugar mediante otro procedimiento singular: la “actualización” del PSIS. Así se establece mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 13 de mayo de 2015 (**BON nº 99/2015**, de 25 de mayo).

Dícese singular –aunque, en nuestra opinión, no irregular– dado que la posibilidad de actualización del PSIS no la prevé expresamente la LFOTU, sino que viene referida a otros instrumentos de ordenación y con diferente propósito²⁹, por lo que propiamente se trataría de una modificación de PSIS, de muy limitado alcance, y que, además, tendría por finalidad dar estricto cumplimiento a la, antes referida, sentencia nº 707/2013, de 27 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Recurso nº 581/2010³⁰), que resolvió la cuestión “*anulando en parte el PSIS .../... mas solo en cuanto no incluye en el mismo y afecta en el resto de la parcela catastral nº 373 del polígono 1 de Cizur Menor, finca que debe ser incluida en su totalidad con los efectos legales, que de ello se derivan*”.

Dicho de otro modo, la Sala no aprecia la nulidad del PSIS por la existencia de defectos, bien de forma o de fondo, sino la indebida exclusión de un resto de finca cuya explotación agrícola, por consecuencia de la actuación, “*resulta totalmente antieconómica. Si a ello unimos que la finca no tiene entrada ni salida por camino rural o de concentración parcelaria (su único acceso es por carretera ordinaria) la situación de esta finca es de una isla antieconómica, no viéndose la razón de ser de su no inclusión en el PSIS, tal y como otras fincas (la totalidad del resto) que en las mismas condiciones han sido incluidas*”.

En tal sentido, el Acuerdo de “actualización” no persigue eludir los efectos de una sentencia declarativa de nulidad de un instrumento urbanístico, sino precisamente todo lo contrario, dar cabal cumplimiento a lo dictaminado por los tribunales.

Sustancialmente, lo que se ha hecho es tramitar una modificación de PSIS, aunque con otro nombre, y se ha dado publicidad al trámite, no habiéndose presentado ningún recurso frente a dicho Acuerdo, que ha devenido firme e inatacable (al menos, no de modo directo, como más adelante se indicará).

Por otra parte, téngase presente que el propio PSIS acoge la posibilidad de que, durante el proceso reparcelatorio, pudiera tener lugar algún ajuste de superficies³¹,

²⁹ La LFOTU prevé la actualización de la Estrategia Territorial de Navarra en su **art. 33.8**, para “*la adaptación de sus estrategias a la situación actual y/o la incorporación de contenidos que contribuyan a interpretar, concretar e implementar adecuadamente su modelo de desarrollo territorial de futuro*”; de los Planes de Ordenación Territorial, **art. 37.3**, para “*la incorporación de contenidos que complementen la información y el análisis territorial, o que contribuyan a interpretar, concretar e implementar adecuadamente sus determinaciones*”; en análogos términos, en el **art. 41.4**, se recoge la posibilidad de actualización de los Planes de Acción Territorial.

³⁰ **JUR 2014\43460**.

³¹ **Art. 23 PSIS**: “*Si como consecuencia del análisis pormenorizado de superficies durante el proceso reparcelatorio, se modificara dicha magnitud, el aprovechamiento tipo a efectos reparcelatorios será el resultante de dividir la edificabilidad total homogeneizada por la superficie real con derecho a aprovechamiento. Dicha alteración no conllevará modificación del PSIS ni del aprovechamiento Tipo, al estimarse que es una simple adecuación a la realidad física resultante y que no modifica el contenido esencial del derecho de propiedad que se deriva del Plan*”.

sin merma del principio de equidistribución de beneficios y cargas que ha de presidir la ejecución del planeamiento, por lo que no se entiende aplicable, en este punto, la jurisprudencia consolidada acerca de los efectos de una declaración de nulidad de disposiciones administrativas de carácter general³².

- El Consejo de Dirección del Consorcio Alta Velocidad-Comarca de Pamplona, con fecha 16 de abril de 2015 (**BON nº 112/2015**, de 11 de junio), aprobó inicialmente el Proyecto de Reparcelación, el Proyecto de Urbanización y el Estudio de Detalle del ámbito del PSIS del Tren de Altas Prestaciones, a petición de la «Asociación Administrativa de Propietarios del AVE», que actúa en virtud de la habilitación legal contenida en el **art. 176.b) LFOTU**, sometiéndose a información pública durante el plazo de 60 días, plazo que ha sido prorrogado en dos ocasiones más, la última de ellas en enero de 2016.

EL CONSORCIO TAV COMO GESTOR DE LA ACTUACIÓN

Como se ha adelantado, aclarado el juego competencial entre las Administraciones Públicas concernidas, los aspectos relativos al desarrollo urbanístico del proyecto son asignados, por el propio planeamiento, a una institución nueva, distinta de las anteriores, de naturaleza administrativa: El “*Consortio Alta Velocidad-Comarca de Pamplona*”, cuyos Estatutos fueron aprobados definitivamente mediante ACUERDO de 2 de mayo de 2007, del Gobierno de Navarra (**BON nº 62/2007**, de 18 de mayo).

Será el Consorcio el ente público que asuma la gestión urbanística del desarrollo del PSIS³³ y es quien deberá aportar los recursos financieros para la ejecución de las distintas actuaciones.

Dada la experiencia y capacidad acreditada por la Gerencia de Urbanismo en la planificación y gestión urbanística de otros proyectos, el Consorcio y aquella suscribieron, con fecha 15 de febrero de 2011 (**BON nº 39/2011**, de 25 de febrero), una encomienda de gestión “*para la asistencia técnica en la aprobación de los proyectos de reparcelación y urbanización del PSIS*”.

³² Que se resume en la sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de noviembre de 2011 (**RJ 2012\2297**): “*en el caso de nulidad de instrumentos de planeamiento no hay conservación ni convalidación de trámites, dado que se trata de disposiciones de carácter general, de manera que, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, el incumplimiento de requisitos formales o procedimentales, lo mismo que la presencia de defectos sustantivos, acarrea su nulidad radical, según dispone categóricamente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no siendo aplicable lo establecido en los artículos 62.1, 63.2, 64 y 66 de la misma Ley . En este sentido, esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado en repetidas ocasiones -sirvan de muestra las sentencias de 13 de diciembre de 2001 (RJ 2002, 10669) (casación 5030/1995), 3 de enero de 2002 (sic) (RJ 2002, 9407) (casación 4901/1995) y 10 de mayo de 2011 (RJ 2011, 4326) (casación 2072/2007)- que los preceptos contenidos en los artículos 64 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no son de aplicación a las disposiciones de carácter general, que se rigen por lo dispuesto en el artículo 62.2 de esta misma Ley , según el cual los defectos formales tienen carácter sustancial y su deficiencia acarrea su nulidad de pleno derecho.”*

³³ El **art. 6 Estatutos** determina sus fines. En palabras del PSIS, es “*el ente administrativo en el que se resuelvan los problemas de coordinación y programación entre las obras de urbanización (urbanísticas) y las obras de ejecución de los suelos afectos a las infraestructuras ferroviarias.”*

Sin embargo, el Consorcio presenta un grave problema de origen: en su constitución no se ha determinado el grado de participación de las Administraciones Públicas que lo conforman, lo cual puede poner en riesgo el funcionamiento futuro del mismo.

Conviene reseñar que la institución consorcial ha recibido una importante reforma por virtud de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Entre otras modificaciones, y a los efectos de esta figura, destaca la operada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en virtud de la cual, la suscripción de convenios o constitución de consorcios deberá (**art. 57.2 LBRL**):

- Mejorar la eficiencia de la gestión pública
- Eliminar duplicidades administrativas
- Cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Además (**art. 57.3 LBRL**), sólo podrá constituirse un consorcio:

- Cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio (carácter residual de la figura) y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos.
- En todo caso, habrá de verificarse que la constitución no pone en riesgo su sostenibilidad financiera y de las administraciones públicas.

En consecuencia, está pendiente su adaptación estatutaria al nuevo régimen jurídico derivado de la Ley 27/2013. Su Disposición Transitoria 6ª establece un plazo de un año desde su entrada en vigor; por lo tanto, dicho plazo habría vencido el 31/12/2014.

Ello conllevará, como adaptaciones más importantes (**Ley 40/2015**, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público):

- La necesaria adscripción a una Administración Pública
- Sujeción al régimen presupuestario, de contabilidad y control de la AAPP de adscripción (p.ej. integración en su presupuesto)

Sobre ese particular, el **art. 28** de los Estatutos del Consorcio señala que “*no se derivarán responsabilidades ni económicas ni patrimoniales para los Ayuntamientos consorciados como consecuencia de la construcción de las infraestructuras ferroviarias*”, afirmación ciertamente sorprendente por cuanto que es el propio Consorcio quien se compromete a abonar los 105 M € de las obras de construcción de las infraestructuras, por lo que, siquiera sea de modo indirecto, los miembros consorciados sí que asumen responsabilidades económicas o patrimoniales como consecuencia de la construcción de las infraestructuras ferroviarias.

En definitiva, la ausencia de previsión estatutaria sobre el porcentaje de participación de los entes consorciados, unido a la falta de previsión económica sobre los ingresos y gastos que habrá de afrontar, lastran el funcionamiento de la institución.

EL DERECHO DE ADIF AL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

Se suscita cierta reserva sobre la legalidad de asignar aprovechamiento urbanístico a ADIF, en consideración a su condición de titular de terrenos afectos por el desarrollo urbanístico.

El PSIS TAV explicita, en su **art. 23**, que *“carecen de derecho de aprovechamiento urbanístico todos aquellos terrenos incluidos en el ámbito de actuación afectos a sistemas estructurantes, locales y dotaciones públicas ya existentes, siempre que los mismos no hayan sido obtenidos por compra, expropiación o existan actos de reconocimiento expreso al aprovechamiento urbanístico que pudieran generar”*. Lo cual es coherente con la jurisprudencia que se ha venido dictando sobre el particular.

A este respecto, baste recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 enero 2010 (**RJ 2010\232**) en la que, en un caso muy similar al que nos ocupa, afirma que *“cuando los bienes de dominio público preexistentes en un polígono o unidad de ejecución objeto de equidistribución hubiesen sido obtenidos a título oneroso (ad. ex. expropiación) ” el aprovechamiento urbanístico atribuido a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos”, mientras que si se hubieren adquirido gratuitamente, se entenderán sustituidos por los resultantes de la ejecución del plan, no entrando en el reparto del aprovechamiento urbanístico. Y ello [rectificándose en este sentido lo señalado al respecto en la anterior sentencia de 28 de noviembre de 2006 de esta Sala del Tribunal Supremo -RC 4203/2003-] al margen de que la Administración titular del bien de dominio público sea o no municipal, de que su adquisición por aquélla no obedeciese a causas urbanísticas y de que se mantuviese su anterior destino y afección demanial por exigirlo así un instrumento de ordenación del territorio o una determinación supramunicipal vinculante sobre el plan urbanístico.*

Dicho criterio se halla actualmente positivizado en el artículo 190 bis de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas - introducido por la Ley 8/2007 (RCL 2007, 1020), de 28 de mayo, de Suelo-, que citamos a efectos meramente ilustrativos al no ser aplicable por razones cronológicas, y en el que se dispone que: “Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

En consecuencia, a la hora de asignar aprovechamientos al dominio público, se efectúa una distinción en función del título de adquisición de los bienes, de tal suerte que si ésta se produjo de forma onerosa (expropiación, compraventa...), los terrenos, pese a su condición de públicos, generan un derecho de aprovechamiento; sin embargo, cuando la adquisición por la Administración tiene su causa en un título gratuito, se entiende que no hay tal derecho al aprovechamiento, percibiendo la Administración los terrenos por virtud de la sustitución de los antiguos por los nuevos. Sólo si, a consecuencia de la reparcelación, la superficie sustituida fuera menor que la inicialmente aportada, cabría derecho al aprovechamiento urbanístico por dicha superficie no compensada.

Obviamente, si la Administración percibió determinados terrenos, a título gratuito, en virtud del deber legal de cesión que recae en los propietarios privados, éstos no pueden

verse gravados, una segunda vez, con la obligación de reconocerle a la Administración un derecho al aprovechamiento en un nuevo desarrollo urbanístico, por unos terrenos cedidos en virtud de un desarrollo anterior.

En el caso que nos ocupa, no consta que, por parte de los redactores del PSIS, se haya analizado el modo en que ADIF adquirió los terrenos afectados por la actuación.

INQUINASA

Abordamos, en el presente punto, el análisis del conocido como “*CONDICIONADO PARA LA INCORPORACIÓN DE LA FACTORÍA HUNTSMAN AL PSIS*”, de fecha 30 de junio de 2006, resumiendo los aspectos más destacados del citado “*Condicionado*”:

Tal y como se indica en el exponendo II, el objetivo que se persigue es lograr la incorporación de HUNTSMAN, como propietario, al PSIS TAV, mediante el desmantelamiento de la actual planta, que impide la planificación de usos residenciales en sus proximidades, y la reimplantación de una nueva actividad industrial en Navarra (por valor de 40.000.000 €).

Así se reconoce en su expositivo, al afirmar que la inclusión de los terrenos de HUNTSMAN “*supondría la necesidad de trasladar la actividad productiva previa su correspondiente indemnización conociendo su viabilidad económica así como la voluntad de HUNTSMAN-INQUINASA de relocalizar su actividad productiva en Navarra*” (exponendo III).

En el que también se explicita que el equipo técnico redactor del PSIS valoró los derechos indemnizatorios de HUNTSMAN en función de todos los costes directos e indirectos que se deriven en relación con el traslado de sus instalaciones y actividad productiva.

La citada valoración “*cuantifica en 63.560.125,98 € las indemnizaciones que el futuro Proyecto de Reparcelación debería reconocer en favor de HUNTSMAN-INQUINASA. Partiendo de dicha cuantía se han previsto los costes de reinversión a efectuar por HUNTSMAN-INQUINASA*” (exponendo V).

Es decir, en virtud de la cláusula 2ª, se estima en 63.560.125,98 € la indemnización a percibir por HUNTSMAN, conforme con los criterios legales aplicables y con la realidad económica de los daños y perjuicios que produce PSIS (apéndice II), de tal suerte que HUNTSMAN se reserva el derecho de desvincularse de los compromisos adquiridos si la cifra que finalmente se apruebe en el PR fuese inferior.

También se conviene (cláusula 3ª) que el Proyecto de Reparcelación que definitivamente se apruebe reconozca el pago de la indemnización a HUNTSMAN y la adjudicación de los solares edificables proporcionales a la superficie aportada, que, además, en parte, deberían estar ubicados en parcelas fuera de la actual industria para facilitar las operaciones de reinversión.

Exigencia que podría entrar en conflicto con el derecho del resto de los propietarios a percibir las fincas de resultado, en la medida de lo posible, en un emplazamiento próximo o coincidente con las que resulten aportadas.

Es importante reseñar que la aprobación definitiva del PR es el hito determinante del cumplimiento de los compromisos de reimplantación y que a dicha aprobación se liga el plazo de cumplimiento de la obligación de abonar el 50% de la indemnización (5 meses desde su aprobación definitiva).

Con posterioridad a su firma, consta en el expediente administrativo la existencia de reuniones y contactos entre la Administración Foral y la empresa, que se concretan en una petición de ampliación del calendario para la salida de la factoría (se menciona la necesidad de mantener la actividad, al menos, hasta el 2016).

EXAMEN DEL CONTENIDO DEL PSIS

Aunque algunas de las cuestiones ya han sido avanzadas con anterioridad, profundizamos, a continuación, en el objeto y el contenido del instrumento de planeamiento.

El **objeto** de la actuación urbanística estudiada, tal y como viene descrito en su Memoria³⁴, reúne los requisitos establecidos por la LFOTU para su tramitación como PSIS, al tratarse de un instrumento de ordenación territorial para la implantación de *“actuaciones residenciales, de actividad económica o el desarrollo de planes y políticas públicas, cuya incidencia y efectos trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, de el municipio o municipios sobre los que se asienten”* (**art. 42.1 LFOTU**).

Su carácter supramunicipal viene, además, confirmado por la afección a cuatro términos municipales (Zizur Mayor, Cendea de Cizur, Pamplona y, muy levemente, Barañain).

Respecto del **contenido** que, en virtud del **art. 43 LFOTU**, todo PSIS ha de incorporar, nos detendremos en el análisis de las determinaciones más relevantes, a los efectos del presente informe, cuales son, la relación con los sistemas generales (**art. 43.1.a LFOTU**), el plazo para el cumplimiento de los deberes urbanísticos (**art. 43.1.d LFOTU**) la viabilidad económica de la actuación (**art. 43.1.g LFOTU**), procediendo también al estudio del modo en que se da cumplimiento al deber legal de cesión (**art. 43.2 LFOTU**).

1. LA RELACIÓN CON LOS SISTEMAS GENERALES

³⁴ Capítulo “1.1_ JUSTIFICACIÓN DE LA FIGURA DEL PLAN SECTORIAL DE INCIDENCIA SUPRAMUNICIPAL” de la Memoria del PSIS (pág. 6).

Exige el **art. 43.1.a) LFOTU**, en la redacción actual³⁵, la *“Delimitación del 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. El ámbito delimitado deberá incluir las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores de la actuación.”*

Se entiende por sistemas generales aquellos *“elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio”*³⁶, para los cuales, el planeamiento, ha de proveer *“las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de redes viarias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas, y todas aquellas otras instalaciones vinculadas a este sistema, como son estaciones de ferrocarril y autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas”*.

Se contraponen, por lo tanto, los sistemas generales (aquellos destinados a prestar servicio a una colectividad amplia de personas, sea la población del municipio, la comarca o, incluso, la comunidad autónoma) a los sistemas locales (aquellos que dan servicio a un área o sector específico). Distinción que comportará un diferente tratamiento de sus costes de urbanización.

La jurisprudencia no duda en atribuir a los propietarios del ámbito, aquellos costes de ejecución de dotaciones que resulten de interés para el área o sector, esto es, el coste de urbanización de los sistemas locales, mientras que los asociados a la implantación de un sistema general, que producen un beneficio para la colectividad, por lo tanto, no individualizable en sujetos particulares, deben ser asumidos por la Administración.

Así lo entendió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (**RJ 2015, 6480**) en la que, aun admitiendo el tradicional criterio de atribución de costes de urbanización a los particulares o a la colectividad, en función de a quién se atribuya el beneficio, constata una evolución normativa en los deberes legales vinculados a actuaciones de urbanización, a raíz del cambio operado por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 (**art. 16.1.c**)³⁷, respecto de su predecesora, la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (**art. 18.3**).

A la vista de lo anterior, las actuaciones de transformación urbanística no sólo comportarán el deber legal, de los propietarios, de entregar a la Administración competente el suelo reservado para las dotaciones públicas correspondientes a la actuación de que se trate, sino el deber de *“costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente”* (**art. 18.1.c LS’15**).

³⁵ La referencia a *“las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores”* se contenía, en la redacción vigente al tiempo de la aprobación del PSIS TAV, en la letra c). La reforma operada por la Ley Foral 5/2015 la traslada a la letra a).

³⁶ **Art. 25.1.b)** del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico.

³⁷ En la actualidad, **art. 18.1.c)** del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (**LS’15**).

En el caso allí enjuiciado, el Plan Parcial de Reforma Interior del APR 08.03 “Prolongación de la Castellana”, el Tribunal Supremo considerará como sistema o dotación de carácter general, la prolongación de la línea 10 del Metro de Madrid³⁸; y, sin embargo, entenderá como parte de las obras de urbanización atribuibles a los propietarios, el soterramiento y cubrición de las vías férreas del Complejo Chamartín, de la que se derivará un aprovechamiento patrimonializable³⁹.

Buscando el paralelismo con la actuación que nos ocupa, es el propósito del PSIS TAV⁴⁰: “*la regeneración de los terrenos vinculados al antiguo trazado del tren a su paso por Pamplona*” (ámbito I) y “*la creación de un área residencial que solucione la fragmentación derivada del trazado de las vías por un ámbito urbano y conecte mediante un gran parque residencial los barrios del entorno*” (ámbito II), el que fundamenta la atribución de su coste a los propietarios del Área de Reparto, pues ellos son los que obtienen beneficio en la actuación urbanística.

Conviene reseñar que la actuación, tal y como está planteada, no contempla la ejecución de soluciones o enlaces provisionales con la vía férrea (no se entra a debatir si dicho coste, también, debería de ser imputable a los propietarios del ámbito o a las Administraciones implicadas) de modo que se previera una situación transitoria entre el inicio de las obras de urbanización y la ejecución del proyecto ferroviario.

Podía haberlo previsto, pero no lo hizo. Porque, como se mencionaba al comienzo del informe, se partía de la base de que la ejecución de la infraestructura ferroviaria (supresión del bucle ferroviario) podría solaparse con la ejecución del planeamiento, cuestión que, en la actualidad, es poco probable.

La singularidad del sistema general de comunicaciones interurbanas en el que se integra la infraestructura ferroviaria radica en que, añadido a lo anterior, la

³⁸ Como resume el Tribunal Supremo en la sentencia de 25 de noviembre de 2015 (**RJ 2015\6480**): “*la infraestructura de la Línea de Metro que se proyecta, por sus dimensiones, por su funcionalidad y por su ámbito de influencia urbana, merece ser considerada como un sistema general o una dotación pública de carácter general, que proyecta su utilidad a más de un ámbito de planeamiento, esto es, a más del ámbito de planeamiento en el que se ubica. Sin ningún género de dudas debemos coincidir con la Sala de instancia en cuanto la misma considera que la prolongación de la Línea del Metro de referencia ordena estructuralmente la ciudad en su conjunto ---en concreto, la extiende y la agranda hacia el Norte---, y no puede ser conceptuada ---por las razones expresadas--- como una mera dotación "local" limitada a una ordenación pormenorizada de una zona, cuya funcionalidad y zona de incidencia quedaría circunscrita al ámbito correspondiente a las personas residentes en un área o sector concreto. Estamos, pues, ante un sistema general (o dotación pública de carácter general) y no ante un sistema local (o dotación pública local).*”

³⁹ En palabras de la misma Sentencia antes citada: “*La finalidad esencial de la operación es la de la urbanización (mediante el soterramiento y posterior cubrimiento) de la zona para el cumplimiento de los deberes urbanísticos de precedente y reiterada cita: finalidad, a la que, además, se añadiría la de eliminar el "efecto barrera", que las actuales vías del tren suponen, más sin que, con tal operación, se "haga ciudad", ya que, simplemente incide y mejora el Sector permitiendo una más fluida conexión con los sectores colindantes. No hace crecer la ciudad, sino que, simplemente, lo integra mejor en la ciudad existente, eliminando su aislamiento y facilitando su accesibilidad. En todo caso, pudiéramos considerarla como una finalidad secundaria que, en modo alguno, desvirtuaría la expresada finalidad esencial determinante de la atribución de su coste a los propietarios del Sector.*”

⁴⁰ **Art. 1 PSIS TAV.**

competencia sobre su planificación, proyección y construcción reside en el Ministerio de Fomento⁴¹.

Y, “*para el establecimiento o la modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General, será precisa la aprobación, por el Ministerio de Fomento, de un estudio informativo*”, que comprende, además, el estudio de impacto ambiental.

La primacía estatal sobre la materia se plasma en que “*Los Planes Generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias*”⁴².

De tal suerte que, “*en los casos en que se acuerde la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio*”⁴³ deberá de recabarse informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento.

Volviendo al texto del PSIS TAV, la Memoria es respetuosa con la citada competencia estatal⁴⁴, destacándose el papel relevante de la infraestructura ferroviaria a la que se afecta: “*el tren y la futura estación se convierten en un agente más dentro de la evolución de la ciudad. Al igual que en el siglo pasado la estación y el tren ayudaron a configurar el crecimiento de la ciudad, la nueva estación habrá de convertirse en un nuevo centro del que se beneficie el resto de la ciudad y su entorno comarcal cercano. Estas infraestructuras son uno de los principales mecanismos para que se produzcan flujos de intercambio de conocimientos, personas y mercancías, que den lugar a nuevos desarrollos*”⁴⁵.

En coherencia con lo anterior, el estudio de las infraestructuras, que se contiene en la Memoria del PSIS TAV⁴⁶, reconoce que “*En esta operación se produce de forma paralela la introducción del nuevo trazado del tren con la eliminación del antiguo, por lo que habrá de desarrollarse de forma coordinada para no provocar la paralización del servicio público. Por esto se define un programa de ejecución de los trabajos relacionados con la infraestructura ferroviaria y se limitan estos*

⁴¹ **Art. 5.1 LSF’03:** “Corresponde al Ministerio de Fomento, oídas las comunidades autónomas afectadas, la planificación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y el establecimiento o la modificación de las líneas ferroviarias o de tramos de las mismas”. En similar sentido, **art. 5.2 LSF’15**, que deroga la anterior. No obstante, se mantienen las referencias a la normativa anterior por ser la vigente al tiempo de la aprobación del PSIS TAV.

⁴² **Art. 7.1 LSF’03.**

⁴³ **Art. 7.2 LSF’03.**

⁴⁴ El **art. 57 PSIS TAV** también la asume, en los siguientes términos: “*los proyectos constructivos de los sistemas ferroviarios podrán corregir/adaptar cualquier diferencia que pueda surgir entre la normativa urbanística y el proyecto definitivo de la estación y el trazado ferroviario dentro del ámbito, siempre que afecten a parcelas de espacios libres y manteniendo el cumplimiento de estándares, dado que las determinaciones del PSIS relativas al sistema ferroviario no tienen carácter de vinculante*”.

⁴⁵ Pág. 46 de la Memoria PSIS TAV.

⁴⁶ Capítulo “4.4_ INFRAESTRUCTURAS” de la Memoria PSIS (pág. 67).

*trabajos a áreas determinadas para facilitar desarrollos paralelos sin interferencias entre sí*⁴⁷.

Sin embargo, y como ya advertimos con anterioridad, no se aprecia, en el resto de la documentación, tal “*programa de ejecución*” y los instrumentos de gestión (PR/PU) tampoco lo definen.

Por otra parte, en ese mismo capítulo de la memoria se afirma que “*La integración de las vías del Tren de Alta Velocidad cumple las consideraciones de la declaración de impacto ambiental para el “Estudio Informativo del proyecto de la nueva red ferroviaria en la comarca de Pamplona: eliminación del bucle ferroviario y nueva estación intermodal”*”.

Dado que el citado “*Estudio Informativo*” no prevé ninguna solución provisional o alternativa a la eliminación del bucle ferroviario, por el régimen competencial antes comentado, no podría el PSIS, o sus instrumentos de gestión (PR/PU), imponerla sin el previo acuerdo con la administradora de la infraestructura y la correspondiente modificación del referido estudio informativo.

Es decir, y a título de ejemplo, si la ejecución de enlaces provisionales con la infraestructura ferroviaria fuera suficiente para posibilitar el desarrollo urbanístico de la actuación, al margen de los tiempos que se marquen para la supresión del bucle ferroviario, necesariamente, el promotor tendría que lograr el acuerdo previo con el gestor de la infraestructura quien, a su vez, tendría que proceder a la modificación, también previa, del Estudio Informativo y Proyecto Constructivo actualmente tramitados para, por último, poder acometer la modificación del PSIS TAV para integrar dichos suelos en el ámbito de la actuación.

2. EL PLAZO PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES URBANÍSTICOS

Se trata de una cuestión ya avanzada con ocasión del análisis de la vinculación entre el proyecto ferroviario y el urbanístico, si bien, ahora es examinada con más detenimiento y teniendo a la vista la concreta determinación recogida en el **art. 43.1.d) LFOTU**: *Clasificación y calificación del suelo, así como las determinaciones de carácter estructurante y pormenorizado que sean precisas para la urbanización de cualquier clase de suelo. 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.*

⁴⁷ Pág. 68 de la Memoria del PSIS.

Se alude, con ello, a la necesidad de que el PSIS establezca, además de la clasificación y calificación del suelo, las determinaciones de ordenación de carácter estructurante⁴⁸ y pormenorizado⁴⁹.

De entre todas ellas, llama la atención el modo en que se da cumplimiento a la determinación pormenorizada relativa al señalamiento de los plazos para el cumplimiento de los deberes legales de cesión, **art. 49.3.h) LFOTU**⁵⁰, y cuya concreción parece haberse delegado en los instrumentos de gestión (PU/PR).

Así, partiendo de la base de que todo planeamiento nace con vocación de ser ejecutado con arreglo a los plazos que se establezcan por la ordenación urbanística de la actuación, no será sino hasta la fase de gestión o ejecución cuando, mediante la transformación material (Proyecto de Urbanización) y jurídica (Proyecto de Reparcelación) del ámbito, se garantice la equitativa distribución (“equidistribución”) de beneficios y cargas entre los afectados, así como el cumplimiento de los deberes de cesión y urbanización⁵¹.

Es decir, el aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento a los propietarios se concreta, a través de los sistemas de actuación previstos en la norma, haciendo uso de la técnica de la delimitación de las áreas de reparto y, dentro de ellas, de sus unidades de ejecución.

En el caso que nos ocupa, el PSIS TAV delimitó una única área de reparto que se corresponde, a su vez, con una unidad de ejecución.

Se determinó, como sistema de actuación, el de cooperación, que es un sistema público de actuación en donde *“los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos”*⁵². Es decir, será la administración actuante quien impulse la ejecución del planeamiento.

Pues bien, el problema radica en que no se concretó más plazo en PSIS que el relativo al momento de presentación de los Proyectos de Urbanización y Reparcelación, que se cifra en 24 meses desde su aprobación (**art. 31 PSIS TAV**).

Para suplir dicha carencia, señalaba el **art. 105 LFOTU**, en su redacción originaria, que *“El instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación pormenorizada de los terrenos podrá señalar plazos para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización.*

Si no se establecieran estos plazos por el plan, el plazo máximo para el cumplimiento de estos deberes será de cuatro años, contados desde su publicación en el BOLETÍN OFICIAL de Navarra”.

⁴⁸ **Art. 49.1.a) LFOTU:** *“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”.*

⁴⁹ **Art. 49.1.b) LFOTU:** *“las que precisan las anteriores hasta el grado suficiente para posibilitar la realización de actos concretos de ejecución material”.*

⁵⁰ **Art. 49.3 LFOTU:** *“h) El señalamiento de plazos para el cumplimiento de deberes urbanísticos”*

⁵¹ **Art. 130 LFOTU.**

⁵² **Art. 174.1 LFOTU.**

La LF 5/2015 admitió la posibilidad de ampliación del plazo de ejecución “*atendiendo a circunstancias económicas, financieras y de mercado que justifiquen suficientemente la ampliación*” y estableció dicho plazo, en defecto de previsión por el planeamiento, en ocho años, consciente, sin duda, de las dificultades por las que atraviesa el urbanismo en la actualidad.

A tenor de dicha redacción, pudiera parecer que la determinación, por el planeamiento, de los plazos de ejecución sea un asunto potestativo (“*podrá*”), sin embargo, ha de recordarse que el “*El señalamiento de plazos para el cumplimiento de deberes urbanísticos*” es una de las determinaciones de ordenación urbanística pormenorizada (**art. 49.3.h LFOTU**), por lo que su fijación no puede realizarse por los instrumentos de ejecución.

Además, el **art. 142.4 LFOTU** determina que “*Las Unidades de Ejecución delimitadas en municipios de más de tres mil habitantes o cuyo planeamiento prevea alcanzar dicha población, así como en los municipios de más de mil habitantes de la Comarca de Pamplona, deberán establecer en el ámbito de la programación del plan, los plazos para su ejecución. En el resto de municipios esta programación será potestativa*”.

Y es que el establecimiento de plazos de ejecución no es una cuestión menor, pues se encuentra íntimamente ligada al principio de equidistribución de beneficios y cargas y al cumplimiento de los deberes legales de cesión y urbanización.

En consecuencia, los plazos de ejecución planteados por el Proyecto de Reparcelación (cinco fases a ejecutar sucesivamente en dieciséis años) no parecen encontrar cobertura en el instrumento de ordenación ni en la normativa urbanística anteriormente citada, por lo que pudieran impedir la justa distribución de los beneficios y cargas, al condicionar el derecho a edificar de los propietarios en función de la fase en la que se integren.

Máxime cuando la ejecución sucesiva de las fases depende de un hecho incierto en su consecución, cual es la obtención del 50% de las licencias de edificación en la fase anterior a la que se pretende iniciar.

Ciertamente, la fijación de unos plazos para el cumplimiento de los citados deberes urbanísticos tiene pleno sentido en el caso de sistemas de actuación privados, dado que su incumplimiento se ve sancionado con la posibilidad de sustitución del sistema de actuación por otro también privado que garantice el cumplimiento del desarrollo de la unidad de ejecución o por otro sistema público⁵³.

Con lo cual, en la presente promoción, en la que se ha determinado que el PSIS se desarrolle mediante el sistema de actuación público de la cooperación, tal amenaza no existe, sin embargo, ello no valida un proceder anómalo, como es el hecho de que dicha determinación pormenorizada sea concretada por los instrumentos de gestión (PU, cinco años; PR, dieciséis años) fijando unos plazos que exceden, incluso, el legalmente previsto en defecto de fijación por el PSIS (**art. 105 LFOTU**, cuatro años; ampliados a ocho tras la modificación operada por LF 5/2015).

⁵³ **Art. 157.3 LFOTU.**

Y ello tiene su relevancia por cuanto que, a mayor plazo de duración, mayor será el esfuerzo financiero que tendrán que acometer los propietarios del ámbito, por lo que pudiera estar en riesgo el cumplimiento del principio de equidistribución de los beneficios y las cargas, o la propia viabilidad económica de la actuación, a la que nos referimos a continuación.

3. LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA ACTUACIÓN

También plantea cierta controversia la determinación contenida en el **art. 43.1.g) LFOTU**, al exigir el “*Análisis de las propuestas que realicen con examen de la viabilidad económica de las mismas, así como las garantías que se establezcan reglamentariamente*”.

El análisis económico de toda actuación urbanística es un ejercicio que ya venía exigido en la legislación estatal del suelo y que la LFOTU trasladó también a los PSIS, tanto de iniciativa pública como particular (**art. 43.1 y 43.3**), como a los PrSIS de iniciativa particular (**art. 44.3**).

Según tiene declarado la jurisprudencia, su finalidad “*es la de ofrecer, ya desde el primer momento del planeamiento, y no en su posterior ejecución, un nivel razonable de garantías de que la ejecución del Plan no sólo es viable en términos económicos, sino que las personas que han de intervenir en su ejecución, públicas o privadas, disponen de los medios financieros suficientes para comprometerlos en su ejecución*”⁵⁴, siendo falso que los tribunales hayan atenuado o relajado dicha exigencia de viabilidad.

Formando parte del PSIS TAV se encuentra un Estudio Económico Financiero que, según sus palabras, “*contiene la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización de la implantación de los servicios y dotaciones, así como un estudio justificativo de la viabilidad de la ordenación propuesta*”⁵⁵.

Sin embargo, tras la lectura del documento, se aprecia que se limita a la “*determinación de una primera valoración indicativa de las cargas derivadas de la ejecución del planeamiento (gastos de ejecución e indemnizaciones)*” y a la evaluación de la repercusión de los costes globales de urbanización (296.764.199 €) por el aprovechamiento lucrativo total del ámbito (1.004.388 UAS), lo cual arroja una repercusión por unidad de aprovechamiento de 295,47 €/UA.

Proceder que se justifica en que “*en lo que se concierne a los Planes Parciales la jurisprudencia se ha pronunciado señalando que su estudio económico financiero no ha de contener una previsión detallada de ingresos y gastos. El PSIS, aun siendo una figura urbanística superior al Plan Parcial, puede equipararse al Plan Parcial en dicho apartado*”. Afirmación que, sin embargo, no podemos compartir, dado el diferente alcance y complejidad de uno y otro documento urbanístico (el PSIS, de ordenación territorial y urbanística; un Plan Parcial, sólo urbanística).

⁵⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2011 (**RJ 2012\1290**)

⁵⁵ **Art. 10 PSIS**, que describe el alcance y contenido de la documentación escrita.

Por lo demás, la única referencia a la viabilidad de la actuación se contiene en su capítulo 2_ COSTES DE URBANIZACIÓN, en donde refiere que *“dichos costes se encuentran dentro de los parámetros que suponen valores competitivos dentro de la realidad de la comarca de Pamplona sin establecer sobrecargas sobre la vivienda protegida, ni poner en peligro la viabilidad de la vivienda libre por favorecer una oferta amplia y asequible para la ciudadanía”*⁵⁶. Afirmación carente de toda prueba.

Y ello no sería un problema si, como ya se ha indicado, el PSIS fuera a ejecutarse en un plazo razonablemente breve de tiempo. Sin embargo, desde el momento en que el PR está determinando plazos de ejecución de la actuación que cuaduplican el inicialmente planteado por el PSIS, el estudio económico financiero, necesariamente, habría de tener en cuenta la variable temporal para poder verificarse dicha igualdad en la distribución de los beneficios y las cargas.

De lo contrario, la posición de los adjudicatarios de fincas en las primeras fases de la promoción será sensiblemente mejor que la de aquellos propietarios de parcelas en las últimas fases de la promoción que, pese a ello, deberán de estar avanzando los costes de urbanización de aquellos elementos de urbanización que resultaran ser comunes a todas ellas.

Pese a lo anterior, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en su sentencia nº 28/2012⁵⁷, de 16 de enero (recurso de la FUNDACIÓN SUSTRAI ERAKUNTZA, analizado con anterioridad), afirmaba que no encontraba *“elementos probatorios que nos hagan anular el Plan por su inviabilidad (hoy por hoy) en el ámbito económico; otra cosa sería su posposición a mejor momento presupuestario (art. 43.1 de la LFOTU)”*, advertencia que, salvo prueba en contrario, habremos de mantener.

4. CUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL DE CESIÓN

Otro de los aspectos controvertidos del PR aprobado inicialmente es el modo en el que se da cumplimiento al deber legal de cesión a los ayuntamientos del 10% del aprovechamiento lucrativo del ámbito⁵⁸, aspecto que, generalmente, es objeto de convenio o acuerdo previo del promotor con la Administración Local.

El Proyecto de Reparcelación, con notable esfuerzo por parte de sus redactores, dada la singularidad y complejidad de la actuación que nos ocupa, opta por adjudicar las grandes parcelas de actividad comercial, situadas en el ámbito de la próxima estación, y la de uso biotecnológico, situada en el ámbito de Cizur Menor, a las Administraciones Locales, con cargo a parte del aprovechamiento de cesión gratuita, y *“la razón de tal criterio viene determinada por el hecho de que tales aprovechamientos no asumen carga de urbanización y, por lo tanto, permiten a sus*

⁵⁶ Pág. 2 del Estudio Económico Financiero del PSIS TAV.

⁵⁷ JUR 2014\38745.

⁵⁸ Art. 43.2 LFOTU: *“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 otras. 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.”*

*adjudicatarios mantener en espera tales parcelas hasta que haya demanda, sin que ello signifique asumir gastos. Se entiende que son parcelas de gran valor económico en el futuro y que compensarán a sus adjudicatarios cuando las transmitan o desarrollen.”*⁵⁹

La justificación dada por los redactores deja entrever ciertas dificultades de comercialización, en la actualidad, de los solares asignados en cumplimiento del deber legal de cesión.

Se obvia, con esa propuesta, que las cesiones obligatorias, por disposición legal⁶⁰, pasan a formar parte del Patrimonio Municipal de Suelo, que se define como “*un patrimonio separado de los demás bienes de titularidad municipal, estando vinculado al cumplimiento de la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento*”⁶¹, o en palabras del Tribunal Supremo, “*para «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones» (artículo 89.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976)*”, según sentencia de 21 marzo 2000⁶², en la que también se advierte del mandato constitucional del “*artículo 47, a cuyo tenor «los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (a una vivienda digna y adecuada), regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*”.

Y, en cuanto a su destino, “*los bienes del patrimonio municipal del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social*”⁶³.

Además, “*los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo*” o a las finalidades que la propia norma enumera⁶⁴.

En consecuencia, si la cesión del 10% del aprovechamiento ha de pasar, por ministerio de la Ley, a formar parte del Patrimonio Municipal del Suelo.

Si la finalidad de dicho Patrimonio Municipal de Suelo es la de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.

Y si el destino de los bienes que en él se integran es la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social.

⁵⁹ Página 488 del PR.

⁶⁰ Art. 224.1 LFOTU.

⁶¹ Art. 223 LFOTU.

⁶² RJ\2000\3689.

⁶³ Art. 227.1 LFOTU.

⁶⁴ Art. 227.2 LFOTU.

Lo más lógico sería materializar tales cesiones en parcelas de uso residencial, sin obligar a la Administración Local a tener que recurrir, para alcanzar tales finalidades, a la enajenación de los terrenos de otros usos para posteriormente destinarlos a dichas políticas públicas de vivienda.

Ello no obstante, dado que dicha concentración de las cesiones exclusivamente en parcelas de uso residencial puede ser tan gravosa para el resto de los propietarios del ámbito como la situación que se pretende evitar, cuando menos, sería deseable que la concreción del 10% del aprovechamiento de cesión obligatoria se materializara en todos y cada uno de los usos contemplados por el proyecto, y no prácticamente en exclusiva en las parcelas con uso comercial y biotecnológico; o en las parcelas con uso residencial, solamente.

Por otra parte, el razonamiento de los redactores del PR parece apuntar, en realidad, a una deficiente determinación de los coeficientes de homogeneización de los diferentes usos establecidos por el PSIS, de tal suerte que se hubiera sobreponderado el uso comercial o biotecnológico respecto de los restantes usos, lo cual iría en contra del principio de equidistribución de beneficios y cargas que, como nos recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia nº 1447/2016, de 17 de junio (**RJ 2016\3333**), con cita de otra: *“en concreto, en la Sentencia de 6 mayo 2011 (RJ 2011, 4073) (Recurso de Casación 1891/2007), dijimos textualmente que: “Este principio de justa distribución es tributario del derecho constitucional a la igualdad del artículo 14 de la CE (RCL 1978, 2836), en la medida en que ha de garantizarse que ninguno de los propietarios tenga un trato discriminatorio en el reparto de beneficios y cargas.”*

EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL “IUS VARIANDI”

Sabido es que el carácter estatutario del derecho de propiedad (**art. 11.1 TR Ley de Suelo 2015**) y la supeditación del mismo a su función social (**art. 33 CE**), además de normativamente, es un principio reconocido, de forma reiterada, por la jurisprudencia⁶⁵.

Así, el “derecho a edificar” no se integra automáticamente en el “derecho de propiedad”. Únicamente se adquiere como última fase del proceso urbanizadorio, con el cumplimiento de todos los deberes que la legislación urbanística imponga al propietario.

La aprobación de un plan genera un aumento de valor (plusvalía), obvio es reconocerlo. Sin embargo, también lo es que el propietario está sujeto a la función social del derecho de propiedad y únicamente podrá entender incorporado a su patrimonio el derecho a edificar cuando haya cumplido con una serie de deberes que vienen recogidos genéricamente en el **art. 18 LS'15** y concretados en la legislación autonómica.

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 abril 1989 (**RJ 1989\3226**): *“Como tiene declarado el Tribunal Supremo -Sentencias de 22 de junio de 1981 (RJ 1981\2728), 11 de julio de 1984 (RJ 1984\4090) y 10 de febrero de 1987 (RJ 1987\581)- el ordenamiento urbanístico se rige por dos principios esenciales: a) la configuración del derecho de propiedad como un derecho estatutario, y b) el reparto equitativo de los beneficios y cargas del planeamiento; principios que se desprenden de los arts. 14 y 33 de la Constitución y arts. 3.2 b), 76, 83.3.4 y 87 y 117.2 b), entre otros de la Ley del Suelo.”*

De igual modo, dicha aprobación o la modificación de un plan anterior puede suponer un perjuicio para los particulares, sin que “*a priori*” y como regla general, tenga derecho a percibir una indemnización⁶⁶, a menos que se den los supuestos indemnizatorios previstos por la norma⁶⁷ y todo ello según las reglas generales de la responsabilidad patrimonial.

En consecuencia, los planes, como norma reglamentaria que son, definen el contenido del derecho de propiedad. El plan dibuja y anticipa lo que, al cabo del tiempo, será la ciudad y el espacio territorial regulado, pero ello no es óbice a que la Administración, en ejercicio de su función pública, pueda plantear una modificación urbanística para un ámbito concreto.

Así lo afirma la Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 enero 2005 (RJ\2005\5669):

“Las **posibilidades del «ius variandi»** en el ámbito urbanístico que nos concierne, y los criterios al respecto de la Sala, en relación con el equilibrio necesario en tal operación de cambio, también son sobrada y suficientemente conocidos y reiterados: «ciertamente la ordenación urbanística ha de tratar de conjugar dos principios fundamentales, bien el de estabilidad y seguridad jurídicas, bien de modificación, revisión o incluso nuevo planteamiento, pues **si bien es atendible la necesidad de permanencia de los Planes** (con vocación de permanencia como señala el artículo 45 de la Ley del Suelo [RCL 1976, 1192]), **ello no debe conllevar posiciones y situaciones inmovilistas, en franca contradicción con los requerimientos derivados de las distintas concepciones culturales, sociales, económicas, ideológicas, políticas,** entre otras, que van a manifestarse en orden a nuevas necesidades y conveniencias, y con respecto a las que la normativa urbanística debe dar adecuado cauce y desarrollo, como recoge, a los presentes efectos, el artículo 47 de la Ley del Suelo para la revisión de los Planes Parciales y el artículo 49 para la modificación de los Planes. Y ello es así pues **una concepción totalmente estática del urbanismo, en vez de dinámica y respetuosa con las**

⁶⁶ **Art. 4.1 LS'15:** “La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación **no confiere derecho a exigir indemnización**, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes”.

⁶⁷, **Art. 48 LS'15:** “a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa.”

futuras necesidades y conveniencias podría llevar a la negación del mismo, perpetuando ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales al interés público y privado. Reconociéndose, por tanto, la potestad de la Administración para alterar, modificar, revisar o formular ex novo un planeamiento urbanístico, debe centrarse la cuestión en que la actividad en que se concreta esa potestad debe estar suficientemente justificada, y apoyada en datos objetivos, para impedir que la impropiedad en el ejercicio de que el "ius variandi", atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce».

*Esto es, que **reconocida tal posibilidad de cambio, la misma**, sin embargo, como hemos señalado, **ha de venir avalada**, como cualquier actuación administrativa, **por la correspondiente motivación y justificación**. Debe, sin embargo, advertirse de la diferente exigencia e intensidad de motivación, en función del nivel o profundidad del cambio que se efectúa, y recordarse que, en el supuesto de autos, estamos en presencia de una Revisión del planeamiento (en concreto, de un PGOU) y no de una simple Modificación del mismo. Como hemos puesto de manifiesto, entre otras muchas en la STS de 17 de abril de 1991 (RJ 1991, 3412) «sabido es que aquélla es una reconsideración integral o total del planeamiento anterior para ajustarlo a la realidad que contempla la Revisión», y, en orden a su necesaria motivación, se señala que la «motivación general es más que suficiente cuando se trata de una Revisión, que no tiene porqué descender al detalle del cambio de clasificación de tal o cual punto concreto del territorio sobre el que se proyecta, lo cual es propio de la Modificación».”*

Más resumidamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2004 (RJ\2005\394) afirma que la potestad innovadora o “*ius variandi*” de la administración, en materia de planeamiento, es “*facultad que es inherente a la función planificadora, en cuanto la misma es dinámica y debe adaptarse a las exigencias cambiantes de la realidad*”.

La sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de noviembre de 1988 (RJ 1988\8783) es clarificadora al respecto, al señalar que “*El Plan es el concepto central del ordenamiento urbanístico. Con él se define el marco físico elegido para el desarrollo de la convivencia prefigurando por tanto qué transformaciones se van a introducir en la realidad de hecho. Nace, en consecuencia para ser ejecutado -art. 56, 57, 114 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo pues en otro caso no pasaría de ser un «dibujo muerto».* No puede por consecuencia el Plan desentenderse de la realidad de hecho existente a la hora de su formulación: así lo viene destacando la jurisprudencia -Sentencias de 22 de septiembre, 1 y 15 de diciembre de 1986 (RJ 1986\6078; RJ 1987\415 y RJ 1987\1052), etc.-. Por otro lado, el Plan es una norma jurídica, precisamente de rango reglamentario, lo que implica que la Administración está habilitada para su alteración -arts. 47 y siguientes del Texto Refundido- actuando el denominado «Ius variandi». Y en ambos sentidos -trazado del marco físico de la convivencia y modificabilidad cuando el interés público lo demanda- el Plan se formula, en principio, al margen de los intereses de los propietarios de los terrenos afectados. El urbanismo es una función pública, la ciudad -más ampliamente, el territorio, en el sentido que aquí importa, art. 1.º del Texto Refundido- es de todos y por tanto las decisiones relativas a sus características corresponden a los ciudadanos en general a través de los trámites que abren una vía a su participación y de las decisiones adoptadas por sus elegidos representantes. La decisión que es el Plan se adopta pues en atención al interés público con independencia de cuáles sean las aspiraciones o expectativas de los propietarios de terrenos, aunque aquéllas hayan de ser

contempladas después: si en un primer momento el «dibujo» del plan representa una desigualdad después del ordenamiento urbanístico arbitrará técnicas para su compensación”.

En el ámbito foral, también el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en sentencia núm. 437/2009, de 31 julio⁶⁸, tuvo ocasión de pronunciarse al respecto, manifestando que: *“El Instrumento de ordenación del suelo es un instrumento normativo y como tal goza de fuerza innovadora. Así el nuevo plan puede establecer un aprovechamiento inferior al preexistente, a salvo el derecho de indemnización de los propietarios que no hubiesen podido materializar el atribuido por el plan derogado (artículo 86-2 de la Ley Foral 35/2002).”*

Subrayado que nos anticipa el contenido del siguiente epígrafe.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR CAMBIO DE PLANEAMIENTO

Como se advertía, la Administración no se encuentra vinculada por su planeamiento, sino que tiene capacidad de innovar o modificarlo, sin que de ello se derive un derecho de los particulares afectados a exigir indemnización, salvo las excepciones contenidas en la propia norma.

Así, se recogen en el **art. 86.2 LFOTU** los supuestos indemnizatorios. En el caso que nos ocupa, de entre todas las causas que podrían dar lugar a indemnización por alteración de las condiciones de uso del suelo, nos interesa la primera de ellas, la establecida en su letra:

“a) La aprobación de revisiones o modificaciones del planeamiento urbanístico antes de transcurridos los plazos establecidos en el mismo para cumplir los deberes urbanísticos exigibles, o bien si transcurridos tales plazos, el incumplimiento fuese imputable a la Administración.

La indemnización resarcirá en estos casos la reducción del aprovechamiento que correspondía a los propietarios antes de la revisión o modificación del planeamiento y, en su caso, los gastos efectuados en cumplimiento de los citados deberes que resulten inservibles como consecuencia de la revisión o modificación del planeamiento.”

El PSIS TAV, como se ha advertido con anterioridad, no contenía referencia alguna al plazo de cumplimiento de dichos deberes, más allá de la genérica mención al plazo de presentación de PR/PU (24 MESES), por lo que, para colmar dicha laguna, se acudiría al plazo supletorio que establece el **art. 105.2 LFOTU**, esto es, cuatro años, según la redacción vigente al tiempo de su aprobación.

Así las cosas, el plazo estaría vencido ya que la publicación de la normativa del PSIS tuvo lugar mediante **BON nº 97/2010**, de 11 de septiembre, fecha de entrada en vigor de la disposición.

⁶⁸ JUR 2009\479470.

En consecuencia, debe analizarse si el incumplimiento de los deberes urbanísticos resulta imputable a la Administración.

Dado que el PSIS prevé su actuación mediante cooperación, sistema de actuación en el que la Administración es quien ejecuta las obras de urbanización con cargo a los propietarios, que aportan el suelo de cesión obligatoria (**art. 174.1 LFOTU**); y habida cuenta de que los propietarios, además, agrupados en una Asociación de las previstas en el **art. 174.2 LFOTU**, han formulado y propuesto para su aprobación los instrumentos de gestión urbanística; se considera que la responsabilidad por la falta de cumplimiento de dichos deberes urbanísticos recae en la Administración, que es quien debe impulsar su ejecución.

Por lo tanto, cualquier modificación, o incluso la extinción, del PSIS, que comportara una reducción (o eliminación) del aprovechamiento urbanístico, haría entrar en juego el presente supuesto indemnizatorio.

Y ello con independencia de que se alcanzara, o no, la aprobación definitiva de los instrumentos de gestión actualmente en trámite.

Además, como el precepto indica, formaría parte de la eventual indemnización no sólo la reducción del aprovechamiento causada por la modificación/extinción del PSIS sino también todos aquellos gastos efectuados en cumplimiento de los citados deberes que resulten inservibles, siempre que, claro está, resulten debidamente acreditados.

ACCIONES POSIBLES

A la hora de abordar las posibilidades de actuación en este expediente, debemos de tener presente que los planes urbanísticos, dada su naturaleza reglamentaria (disposición de carácter general⁶⁹) tienen una vigencia indefinida⁷⁰.

De tal suerte que, tras su entrada en vigor (aprobación y publicación de su normativa⁷¹), dará comienzo a la fase de gestión o **ejecución**, salvo que se den las circunstancias para una **revisión** o **modificación** del planeamiento.

Además, a partir de dicho instante, y desestimados que fueron los recursos frente al PSIS, su condición de disposición de carácter general conlleva que sólo por la vía de la revisión de oficio podría declararse su **nulidad**.

⁶⁹ Para su mejor entendimiento, se señala que las diferencias entre disposición y acto administrativo radican en que, mientras que el primero crea el derecho, las normas, el segundo se limita a aplicarlas; a la disposición se le reconoce una vigencia o carácter indefinido, mientras que el acto se agota por su uso, se consume por el cumplimiento del mismo; por último, la disposición tiene un alcance general, está dirigida a la colectividad indeterminada, mientras que el acto administrativo tiene unos destinatarios concretos, que son las partes del citado expediente.

⁷⁰ La proclama, con carácter general, el **art. 77 LFOTU**; y, en relación con los PSIS, el **art. 46.1 LFOTU** “*Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen una vigencia indefinida*”.

⁷¹ El **art. 81 LFOTU** impone la publicación en el BON del acuerdo de aprobación definitiva de los planes y sus normas urbanísticas.

Por último, se señala como otro de los modos de terminación del expediente la posible **extinción** o **derogación** de la norma.

LA EJECUCIÓN DEL PSIS

Así las cosas, lo primero que se ha de afirmar es que el PSIS TAV es un instrumento de planeamiento, válido y eficaz, que, tras su entrada en vigor –y pese a la existencia de diversos RCA que cuestionaban aspectos de forma y fondo–, obliga a la Administración y a los particulares.

En consecuencia, la Administración debe adoptar las medidas conducentes al cumplimiento de sus finalidades.

A tal efecto, y dada la complejidad competencial, podríamos distinguir dos grupos de acciones:

1. En relación con el proyecto ferroviario (Mº Fomento/ADIF): Desarrollar el Protocolo General mediante Convenio, en el que se incorpore una planificación de temporal de las obras y su coste y responsables de pago.
2. En relación con el proyecto urbanístico, del que ya se han aprobado inicialmente sus instrumentos de gestión (PR/PU⁷²):
 - Consorcio: Concreción del % participación de los entes consorciados y adaptación normativa.
 - PSIS/PR/PU han de ser coherentes en los plazos/fases de ejecución de las obras
 - El PU/PR no contienen una definición de fases y programación de su ejecución (con ella se debe garantizar la ejecución solapada del proyecto ferroviario con el urbanístico, para evitar que pudiera iniciarse la ejecución de la fase 1ª y bloquearse indefinidamente a la espera de la ejecución de la nueva estación TAV)
 - El PU/PR no concreta los costes de ejecución de los elementos comunes y específicos de cada fase
 - El PR es quien ha de asumir la redacción del expediente de gestión y ejecución de la actuación

LA REVISIÓN/MODIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO

La segunda de las acciones posibles, vigente el PSIS, como hemos declarado, es su adecuación a unas cambiantes circunstancias socioeconómicas, que se produciría mediante la revisión o modificación de su contenido.

⁷² BON nº 112/2015, de 11 de junio.

Como hemos analizado, el “*ius variandi*” es la facultad atribuida a la Administración actuante para adecuar la normativa urbanística a las necesidades y exigencias de cada momento. Pero cuando se habla de potestad o facultad no puede olvidarse que dicha discrecionalidad no es ilimitada.

Todo acto discrecional que persiga la alteración, la modificación o la revisión del planeamiento urbanístico ha de estar suficientemente justificada y apoyada en datos objetivos exentos de error.

En función de la intensidad con que se ejerza tal “*ius variandi*”, estaremos en presencia de una modificación o revisión del planeamiento.

La propia norma nos aclara qué se entiende por revisión y por modificación del planeamiento.

Así, mientras que la **revisión** tiene por objeto “*la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio, motivada por la elección de un modelo territorial distinto en su mayoría del antiguo, o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad.*” (**art.78.1 LFOTU**).

La **modificación** se limita a los casos de “*alteración de las determinaciones del Plan .../... aun cuando dicha alteración lleve consigo cambios en la clasificación o calificación del suelo*” (**art. 78.2 LFOTU**).

La trascendencia de la distinción radica en el procedimiento a seguir en uno u otro caso, más complejo en el primero, por cuanto que la revisión comporta la sustitución del instrumento revisado por el nuevo.

La LFOTU no prevé la posibilidad de revisión de los PSIS/PrSIS, aunque sí del resto de instrumentos de ordenación territorial⁷³.

Puede ello deberse al carácter “ejecutivo” de los PSIS/PrSIS, a diferencia de lo que sucede con el resto de instrumentos de ordenación, de tal suerte que aquéllos persiguen la ordenación e implantación de actuaciones concretas, por lo que no parece tener sentido su revisión.

Dicho de otro modo, no se cebiría la posibilidad de revisión de un PSIS, puesto que “*la adopción de nuevos criterios respecto de la ordenación territorial*” de su ámbito podría comportar la pérdida de sentido de la finalidad del propio PSIS y, en consecuencia, se trataría de un supuesto habilitante de la declaración de su extinción (**art. 46.1.c LFOTU**).

⁷³ El **art. 33.7 LFOTU** prevé la revisión de la **Estrategia Territorial de Navarra**; el **art. 37.2 LFOTU**, para los **Planes de Ordenación Territorial**, que la define como “*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*”; y el **art. 41.2 LFOTU**, también reconoce la posibilidad de revisión de los **Planes Directores de Acción Territorial**.

Por lo tanto, entendemos que la única alteración posible que admite el PSIS es aquella que suponga la modificación de sus determinaciones (incluyendo cambios en la clasificación o calificación del suelo), siempre que, con dicha alteración, no se introduzcan nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio, que sería el contenido propio de una revisión.

En cuanto al contenido de la posible modificación del PSIS, se han apuntado las determinaciones en las que incidir en el “*Informe sobre situación y viabilidad del PSIS*”, al que nos remitimos.

NULIDAD DEL PSIS

La expulsión de la norma del ordenamiento podría tener lugar mediante su declaración de nulidad, bien por los tribunales o por la administración.

En el primero de los casos, el camino se encuentra ciertamente limitado, dado que, frente a una disposición de carácter general sólo cabría su impugnación indirecta, por los particulares, a través del recurso directo frente a los actos de aplicación de la misma, y basando la reclamación en defectos materiales o motivos de fondo (no formales).

En el segundo de los casos, se trataría de la declaración de nulidad del PSIS por la Administración actuante, mediante la revisión de oficio de disposiciones nulas prevista en el **art. 106.2** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)⁷⁴.

El citado precepto exige, para tal declaración de nulidad, además del informe previo favorable del Consejo de Navarra, que concurren las circunstancias señaladas en el **art. 47.2 LPACAP**, esto es, que las disposiciones administrativas “*vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*”.

Regresando al presente caso, el empleo de esta vía se antoja complicado, por cuanto que no se aprecia causa de nulidad para su declaración.

En todo caso, una eventual declaración de nulidad del PSIS no impediría que, por parte de los afectados, se pudiera interponer una posible reclamación de responsabilidad patrimonial por el daño emergente y el lucro cesante (indemnización por los gastos realizados o la pérdida de los beneficios a obtener con la ejecución del PSIS, siempre que se puedan acreditar debidamente).

EXTINCIÓN DEL PSIS TAV

⁷⁴ **Art. 106.2 LPACAP.** “*Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.*”

La LFOTU, en su **art. 46.1**, después de proclamar la vigencia indefinida de los PSIS, establece un elenco de causas que permitirían al Gobierno de Navarra acordar, bien de oficio o a instancia de parte, su extinción:

- “a) Que transcurrieren dos años desde su aprobación definitiva sin que se hubiera iniciado la ejecución de las obras de urbanización o cuando iniciadas estas se interrumpieran, sin la concurrencia de causa justificada de fuerza mayor, durante más de dos años.*
- b) Que el promotor renuncie a su ejecución.*
- c) Que posteriores modificaciones sustanciales de las circunstancias que afecten al área ordenada por el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal, o a su objeto, priven de sentido su finalidad. En tal caso, perdida la causa que motivó el plan, deberá procederse, en su caso, a la ordenación de los suelos mediante su incorporación en el Plan General Municipal.*
- d) Que concurren razones de interés público debidamente justificadas.*
- e) Que se haya finalizado su ejecución y cumplida su finalidad. En tal caso se procederá a su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Plan 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.*
- f) 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 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.”*

Extinguir una disposición supone, en su sentido etimológico, “dejar sin efecto una norma vigente” y así se prevé en la LFOTU, sin embargo, por sus diferentes consecuencias, se podrían clasificar las causas de extinción en dos grupos:

1. Las que, efectivamente, provocarán la **derogación** o desaparición de la norma, recuperando los suelos su ordenación urbanística previa al PSIS.

Son las causas de las letras:

- a) La inactividad o falta de ejecución material en plazo
- b) La renuncia del promotor
- d) La concurrencia de razones de interés público

2. Las que supondrán la **incorporación** del planeamiento al ámbito municipal. En estos supuestos, no se restablece la situación urbanística anterior, sino que en el mismo acto en el que se acordara su extinción se tendría que determinar el modo en que dicha incorporación tendría lugar.

Se trataría de la devolución al ámbito local, con condiciones, de la competencia sobre la ordenación urbanística para que, a partir de dicho momento, pudiera ejercerla con plenitud.

Nos referimos a las letras:

- c) La pérdida sobrevenida de su finalidad
- e) La ejecución o cumplimiento de tal finalidad
- f) La petición de la Administración Local

Veamos dichas causas aplicadas al PSIS TAV:

- a) **Inactividad.** PROCEDE. Exige el precepto el transcurso de “*dos años desde su aprobación definitiva sin que se hubiera iniciado la ejecución de las obras de urbanización*”.
- El PSIS TAV resultó aprobado definitivamente el 18 de enero de 2010 (**BON nº 26/2010**, de 26 de febrero), por lo que se ha superado con creces dicho plazo, dado que lo que la norma exige es el inicio de la ejecución de las obras de urbanización, que no ha de confundirse con la fase de ejecución del planeamiento en la que, efectivamente, nos encontramos.
- b) **Renuncia del promotor.** PROCEDE. La norma no parece exigir justificación alguna a dicha renuncia. Por lo que la Administración Foral, promotora del PSIS TAV, puede adoptar dicha resolución en cualquier momento.
- c) **Modificaciones sustanciales de las circunstancias** (no confundir con la modificación del PSIS) que priven de sentido su finalidad. PROCEDE CONDICIONADO. Su uso exigiría la cumplida justificación de conceptos jurídicos indeterminados (modificación sustancial de circunstancias, privación de sentido de su finalidad...).
- Se nos ocurre que podría encajar en esta causa la acreditada renuncia o el retraso en la ejecución, por parte de ADIF, del proyecto ferroviario (supresión bucle, nueva estación...).
- Como se ha advertido, la Administración Foral tendría que concretar qué ordenación de los suelos se incorporará al planeamiento municipal, por lo que bien podría usarla para mantener, si ello fuera posible, la ordenación de los ámbitos no ocupados por la infraestructura ferroviaria respecto de los efectivamente ocupados por ella.
- d) **Concurrencia de razones de interés público.** PROCEDE CONDICIONADO. De nuevo, tendría que justificarse debidamente la presencia de dichas razones de interés público (concepto jurídico indeterminado) con las dificultades que ello conlleva.
- ¿Se refiere con ello a un cambio en la política foral sobre infraestructuras? ¿Un nuevo criterio respecto de los fines a los que destinar los recursos públicos o sobre el modelo de ordenación territorial?
- e) **La ejecución o cumplimiento del PSIS.** NO PROCEDE, al distar mucho de ser la situación actual del que nos ocupa.
- Obviamente, ejecutado o cumplida la finalidad del PSIS, carece de sentido su pervivencia, por lo que debe extinguirse para que la competencia urbanística regrese al ámbito local.
- f) **La solicitud de las entidades locales.** NO PROCEDE. Entendemos que esta causa está prevista para el caso de un PSIS en fase avanzada de ejecución material, no para aquel que todavía no la hubiera iniciado.
- Si todo PSIS pretende resolver cuestiones complejas a una escala supramunicipal, por ser conveniente para ello (principio de equidistribución de beneficios y cargas, cumplimiento de deberes urbanísticos...), no se comprendería que se adoptara un acuerdo de extinción para transferir el ordenamiento a los municipios, dado que se encontrarán con múltiples problemas a los que no podrán dar respuesta conjunta.

En consecuencia, existen causas de extinción del PSIS que podrían ser empleadas por su promotor, bien de oficio o a instancia de parte (pudiera ser una agrupación de afectados

los que activaran el procedimiento), para la derogación/integración del planeamiento, sin embargo, no parece aconsejable, dado que la extinción del PSIS (sea por derogación o por incorporación; aunque es más problemática la primera) habrá de estar sujeta, al igual que se expuso en caso de modificación o revisión, a la eventual reclamación de indemnización que los propietarios del ámbito pudieran presentar.

CONCLUSIONES

- 1. La ordenación territorial y urbanística promovida por el PSIS TAV se encuentra en íntima vinculación y dependencia con la supresión del bucle ferroviario del Corredor Navarro, a su paso por la Comarca de Pamplona, y el traslado de la factoría HUNTSMAN.*
- 2. Los instrumentos urbanísticos que se tramiten en ejecución del PSIS TAV deberán recoger la necesaria coordinación entre ambos proyectos (urbanístico y ferroviario).*
- 3. Para posibilitar la efectiva implantación de ambos proyectos, será necesario avanzar en la tramitación del expediente ferroviario, propiciando la negociación y suscripción de los convenios aludidos en el protocolo general de 16/05/2009.*
- 4. El Consorcio TAV deberá analizar la necesidad de adaptación a la nueva normativa que lo regula, fundamentalmente en materia de representatividad y adscripción a una administración pública.*
- 5. Asimismo, en su condición de ente gestor del PSIS, deberá verificar el cumplimiento de los objetivos del PSIS por parte de los instrumentos de desarrollo en tramitación.*
- 6. En cuanto a las acciones posibles, su carácter normativo, aboca a su ejecución o cumplimiento, sin perjuicio de que se valore su posible modificación para adaptarlo a las actuales circunstancias económicas.*

Pamplona, a 30 de junio de 2017



Alejandro Rodríguez Valín
NASUVINSA