

Adaptación del sistema de planeamiento de Navarra a INSPIRE

Implantación de las Directrices Técnicas de Planeamiento de Navarra (DTP)

VELASCO ECHEVERRÍA, Xabier; BESCÓS ATÍN, Amaia

La aplicación de las Normas de Ejecución de Usos de Suelo Planificado (Planned Land Use) del tema 4 del anexo2 de la Directiva INSPIRE en Navarra requiere la implantación previa de unas Directrices Técnicas de Planeamiento (DTP) para adaptar la presentación de los instrumentos de planeamiento a INSPIRE.

Para lograr este objetivo se enuncian los principios técnicos y metodológicos recogidos en la Directiva INSPIRE referidos al planeamiento (Planned Land Use), se explica por qué INSPIRE aplica al sistema de planeamiento de Navarra, se comunica el papel destacado de Navarra en la elaboración y validación del estándar europeo de usos existentes y planificados del suelo (ELU y PLU), se presenta un resumen del alcance de la versión 3.0 del estándar de Usos Planificados del Suelo (PLU), se explican las alternativas de adaptación del Planeamiento Urbanístico existente en la Comunidad Foral de Navarra y por qué son necesarias unas Directrices Técnicas de Planeamiento (DTP), se plantean los impactos técnicos y administrativos de las alternativas de adaptación a INSPIRE, y se explican las ventajas para Navarra en cuanto a visibilidad a nivel europeo, desarrollo territorial sostenible, transparencia, mejora del sistema de gobernanza territorial y reducción de costes para todos los agentes del planeamiento. Para finalizar, se explican los retos que esta adaptación supone para Navarra:

- Reto 1. Cambio productivo y tecnológico
- Reto 2. Falta de capacidad tecnológica de administraciones locales
- Reto 3. Calendario para abordar la adaptación
- Reto 4. Explotación de la información y acceso a nuevos indicadores como ejercicio de transparencia y para mejorar la gobernanza territorial
- Reto 5. Proceso de participación pública
- Reto 6. Proceso de mejora continua de las DTP

En conclusión, este artículo presenta los aspectos claves de la adaptación de la presentación de los instrumentos del sistema de planeamiento de Navarra para converger con INSPIRE, y cómo este proceso se está llevando a cabo desde múltiples puntos de vista: administrativo, técnico, capacitación, disseminación y participación pública.

PALABRAS CLAVE

IDE, IDENA, INSPIRE, Navarra, Planificación, Sistematización, SIUN, Urbanismo, Observatorio Territorial de Navarra, Ordenación del Territorio.

DIRECTIVA INSPIRE Y SISTEMA DE PLANEAMIENTO DE NAVARRA

La Directiva europea INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe) aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo el 14 de marzo de 2007 (Directiva 2007/2/CE)¹ fue redactada en colaboración con los Estados miembros y países en proceso de adhesión con el propósito de hacer disponible información geográfica relevante, concertada y de calidad, de forma que se permita la formulación, implementación, monitorización y evaluación de las políticas de impacto o de dimensión territorial de la Unión Europea². La Directiva fue traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las Infraestructuras y los Servicios de Información Geográfica en España (LISIGE)³.



Imagen cortesía de Domdeen / FreeDigitalPhotos.net

La legislación aprobada aplica a los conjuntos de datos espaciales que cumplen las siguientes condiciones, cuya justificación se presenta a continuación para explicar por qué INSPIRE aplica al sistema de planeamiento de Navarra.

1. Se refieran a una zona sobre la que un Estado miembro tenga y/o ejerza jurisdicción

La Comunidad Foral de Navarra forma parte de un Estado miembro (España) y por la configuración del Estado de las Autonomías tiene jurisdicción en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda según el artículo 148.1.3 de la Constitución española⁴ y la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)⁵.



Imagen cortesía de www.navarra.es

2. Estén en formato electrónico

Todos los instrumentos están en formato electrónico (digital y no necesariamente en Web) en cualquier etapa de tramitación. Aunque la Ley de Suelo⁶ establece que “*Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública*”, la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (en adelante LFOTU)⁷ establece un mayor nivel de exigencia al indicar “*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información territorial y urbanística que esté en poder de las Administraciones públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado*”. A efectos de garantizar esa publicidad la LFOTU crea el Registro de Planeamiento donde se centralizan los instrumentos aprobados por la administración de la Comunidad Foral y por los municipios. Posteriormente, la Ley Foral 11/2007 para la Implantación de la Administración Electrónica, y la Ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto, garantizan a la ciudadanía el acceso Web a este Registro. Finalmente, desde el año 2001 existe el Sistema de Información Urbanística de Navarra (SIUN), donde actualmente se recoge la documentación normativa y gráfica de 3.350 instrumentos.

3. Obren en poder de alguna de las partes que figuran a continuación, o de una entidad que actúe en su nombre:

- una autoridad pública, después de ser producidos o recibidos por una autoridad pública, o sean gestionados o actualizados por dicha autoridad y estén comprendidos en el ámbito de sus actividades públicas,
- un tercero al que se hubiera facilitado el acceso a la red

Los instrumentos de planeamiento obran en poder de las entidades locales y de la Administración de la Comunidad Foral, y están comprendidos en el ámbito de sus actividades públicas según la LFOTU.

4. Traten de uno o más de los temas recogidos en los anexos I, II o III de la Directiva

El anexo III de INSPIRE incluye el tema “4. Usos del suelo”, que se define como “Caracterización del territorio, de acuerdo con su dimensión funcional o su dedicación socioeconómica actual o futura planificadas (por ejemplo, residencial, industrial, comercial, agrario, forestal, recreativo)”. Además las normas europeas de desarrollo de INSPIRE posteriores hacen referencia explícita a los instrumentos de planeamiento en el marco del tema 4.

HACIA EL MAPA DE PLANIFICACIÓN DE ÁMBITO EUROPEO

En primer lugar debe aclararse que **INSPIRE no propugna la convergencia hacia un hipotético sistema de planeamiento europeo unificado**, ya que esto sería inviable por la diversidad de sistemas existentes, con múltiples variantes por región o Estado miembro, que se pueden clasificar de la siguiente manera⁸:

- Planificación económica regional (modelo francés): enfocado al cumplimiento de objetivos económicos y sociales, especialmente los relacionados con disparidad en riqueza, empleo y condiciones de vida.
- Enfoque integrado global (modelo alemán): el objetivo es coordinar las actividades del sector público, enfocándose más en cuestiones de planeamiento que en el desarrollo económico.
- Gestión de usos del suelo (modelo inglés): gestión del espacio mediante leyes de zonificación basadas en la regulación y control del suelo, con el objetivo de asegurar que el desarrollo es sostenible.
- Urbanismo (modelo mediterráneo): enfocado en la regulación de la construcción a nivel municipal, con una fuerte influencia de la arquitectura, el diseño urbano y el control de la construcción, generalmente presenta carencias en cuanto a participación pública y compromiso político, así como a la regulación de los usos y actividades en el medio rural, siendo ésta una regulación legal más que la respuesta a una planificación detallada.

En su lugar, lo que plantea INSPIRE es el **acuerdo sobre unas normas de presentación comunes** en las que se incluye la definición de las tipologías a emplear. Esta definición busca la interpretación y representación unívoca de los elementos, de forma que signifiquen lo mismo y se expresen de la misma manera en todos los países.

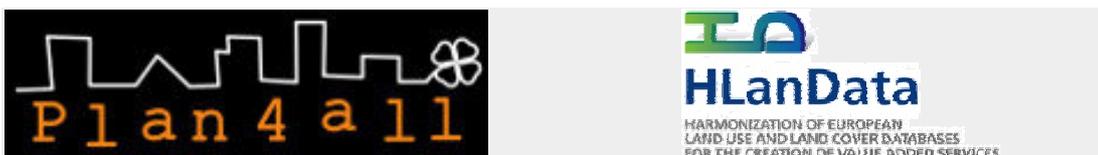
Como ejemplos exitosos de esta aproximación se pueden citar a nivel europeo el proyecto CORINE (Coordination of Information on the Environment) Land Cover⁹ para la creación de una base de datos sobre la cobertura y uso existente del territorio en la Unión Europea impulsado por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), y a nivel nacional el proyecto SIOSE¹⁰ para la integración de la información de las bases de datos de coberturas y usos existentes del suelo de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado.

Para asegurar que las infraestructuras de datos espaciales de los Estados miembros sean compatibles e interoperables en un contexto comunitario y transfronterizo, es decir, para el *establecimiento de una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea*, **la Directiva exige que se adopten Normas de Ejecución comunes (Implementing Rules)**¹¹ de obligado cumplimiento en cada uno de los Estados miembros, referidas a metadatos, conjuntos de datos, servicios de red y de datos espaciales, datos y servicios de uso compartido y seguimiento e informes.

La implementación técnica de estas normas se realiza mediante las Guías Técnicas o Directrices (Technical Guidelines), que son documentos técnicos basados en estándares y normas internacionales. Actualmente está prevista la aprobación en octubre de 2013 de las Directrices para la adaptación de temas en los anexos II y III de INSPIRE que, como se ha expuesto anteriormente, incluyen el uso del suelo existente y planificado¹².

Llegados a este punto es relevante destacar que **Navarra ha tenido un papel destacado en la elaboración y validación del estándar europeo de usos existentes y planificados del suelo (ELU y PLU)**. Dos de las empresas de la Corporación Pública Empresarial de Navarra (CPEN), NASUVINSA (a través del Observatorio Territorial de Navarra - OTN¹³) y TRACASA, han formado parte de este

proceso a través de dos proyectos financiados por la Comisión Europea: Plan4all¹⁴ para la armonización de la información de ordenación territorial y urbanismo en Europa y HLANDATA¹⁵ para la creación de servicios de valor añadido a partir de datos de uso del suelo y cobertura de la tierra. Además TRACASA ha participado en el grupo de trabajo para la elaboración del estándar ELU, y el SITNA está personado como comunidad de interés sobre datos espaciales (SDIC) en el desarrollo de INSPIRE.



La participación en estas iniciativas ha permitido identificar los aspectos clave para la adaptación del sistema de planeamiento de Navarra a la nueva normativa, así como profundizar en el desarrollo de la tecnología de la Infraestructura de Datos Espaciales del Gobierno de Navarra (IDENA)¹⁶ que permite la interoperabilidad con las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE)¹⁷ de ámbito europeo. El enfoque IDE permite que cada elaborador publique sus datos en Web usando su propia infraestructura, y que estos datos puedan encontrarse fácilmente con herramientas estándar de búsqueda y también visualizarse en cualquier navegador junto a los datos de terceros empleando un lenguaje y simbología común.

A continuación se presenta un resumen del alcance de la versión 3.0 del estándar de Usos Planificados del Suelo (PLU), que destaca por su flexibilidad y simplicidad para adaptar la presentación de instrumentos de diferentes sistemas de planeamiento.

1. PLU se refiere a los instrumentos de planeamiento que plantean la utilización futura del suelo, definidos por la autoridad competente en diferentes niveles administrativos (nacional, regional, local, etc.)
2. PLU considera que las regulaciones sobre usos del suelo para un ámbito determinado se componen generalmente de:
 - Orientación estratégica con la visión sobre el desarrollo futuro
 - Determinaciones que afectan a cada zona y orientan el uso planificado del suelo, definiendo qué está permitido y qué está prohibido.
 - Representación cartográfica de los elementos que son vinculantes (afectan los derechos y limitaciones de las parcelas catastrales) u orientativos
3. PLU estima que los documentos de cada instrumento son el resultado del proceso de planificación y por tanto son de obligado cumplimiento con el grado de vinculación normativa que de ellos se desprenda. Por el contrario, PLU considera que la información cartográfica digital empleada para su elaboración es válida únicamente para su difusión.
4. PLU está enfocado a proporcionar la representación cartográfica exacta de todos los elementos que componen un instrumento, a partir de las siguientes capas de información geográfica:
 - **Ámbito (SpatialPlan):** delimitación geográfica del instrumento. Incluye una serie de atributos como por ejemplo título (officialTitle), nivel administrativo (levelOfSpatialPlan), referencias a legislación, normas sectoriales y al propio documento del instrumento (OfficialDocumentation), etc.
 - **Unidades de zonificación (ZoningElement):** recintos de uso, en el caso de Navarra uso global o local en Suelo Urbano y Urbanizable y uso vocacional según sub-subcategorías

en Suelo No Urbanizable, conforme al detalle exigido para cada instrumento. Cada recinto tiene unos atributos asociados, como por ejemplo

- Uso planificado europeo (hilucsPresence): PLU define la tipología en tres niveles HILUCS (Hierarchical INSPIRE Land Use Classification System) y determina su utilización obligatoria para la representación. HILUCS permite indicar varios usos posibles para cada zona cuando esto refleje la realidad del sistema de planeamiento (p.e. 5_ResidentialUse, 1_1_AgriculturalUse, 4_3_1_ElectricityGasAndThermalPowerDistributionServices, etc.)



Imagen 1. Ejemplo de aplicación de HILUCS

- OfficialDocumentation)
 - Normas Suplementarias (SupplementaryRegulation): normas cuyo ámbito de aplicación se superpone con las Unidades de Zonificación. Están normalmente relacionadas con otros temas de INSPIRE como “Zonas sujetas a ordenación, a restricciones o reglamentaciones y unidades de notificación” o “Zonas de riesgos naturales”. Únicamente se consideran si se incluyen en el instrumento y son vinculantes. Para cada elemento se definen una serie de características como por ejemplo
 - Tipo (supplementaryRegulation): PLU define una tipología europea de Normas Suplementarias en cuatro niveles (p.e. 1_ImpactOnEnvironment, 2_RiskExposure, 2_1_1_AreaExposedToFloodRisk, etc.)
 - Tipo específico (specificSupplementaryRegulation): conforme a la tipología vigente para la autoridad pública competente (p.e., Suelo de preservación por su valor ambiental: Formaciones arboladas con valor ambiental y protector, Área de Reparto, etc.)
5. PLU establece unas normas de visualización sencillas, asignando colores estándar a cada una de las clases consideradas más relevantes.

<i>HILUCS level 2</i>	<i>coulour</i>	<i>red</i>	<i>Green</i>	<i>blue</i>
1 PrimaryProduction		180	230	110
1 1 AgriculturalUse		230	230	110
1 2 Forestry		110	230	110
2 SecondaryProduction		100	100	100
3 TertiaryProduction		150	150	150
4 TransportNetworkdLogisticsAndUtilities		180	120	240
4 1 4 WaterTraffic		140	120	240
5 ResidentialUse		240	120	100
6 OtherUses		220	220	220
6 3 1 LandAreasInNaturalUse		200	255	200
6 3 2 WaterAreasInNaturalUse		200	200	255

Imagen 2. Esquema de color de las clases relevantes de HILUCS

Para la adaptación de la presentación de los instrumentos del sistema de planeamiento de Navarra al estándar PLU existen básicamente dos alternativas.

1. Escenario básico (documentos)

Se adapta la presentación de los DOCUMENTOS (nomenclatura e información auxiliar como metadatos, etc) y NO la representación cartográfica de los instrumentos. En este escenario se emplea únicamente la capa geográfica “Ámbito”, que es de obligado cumplimiento, por lo que no es posible la representación temática de la información en un mapa de planificación de ámbito europeo.

2. Escenario completo (vectorial)

Además de lo anterior, se adapta la REPRESENTACIÓN CARTOGRÁFICA de los instrumentos. Es decir, además de la capa “Ámbito” (siempre obligatoria), también se emplean las capas geográficas “Unidades de zonificación” y “Normas Suplementarias” (obligatorias según PLU solo si la información está en formato vectorial).

La aplicación completa de las Directrices PLU por parte de todos los Estados miembros es el único camino posible para convertir en realidad el mapa continuo de planificación de ámbito europeo en los próximos años, aunque en Navarra requiere la implantación previa de unas Directrices Técnicas de Planeamiento (DTP).

Para ilustrar esta afirmación, en la siguiente imagen se presentan mapas de varios instrumentos de diferentes sistemas de planeamiento (Sumperk y Olomouc en República Checa y Arendal en Noruega), en el formato de presentación propio (arriba), y en el formato de presentación adaptado a PLU empleando la tipología HILUCS (abajo).

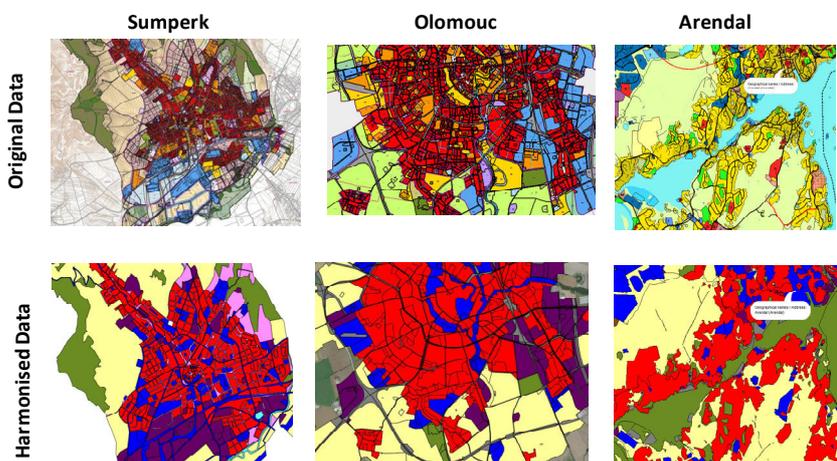


Imagen 3. Adaptación a PLU de diferentes instrumentos (proyecto Plan4all)

Además al seleccionar cada recinto PLU empleando cualquier herramienta SIG (Sistema de Información Geográfica), se muestran los atributos relevantes desde el punto de vista de la planificación que son comunes a todos los instrumentos en la Unión Europea. También, pueden consultarse la delimitación geográfica y los atributos de las Normas Suplementarias de aplicación para cada Unidad de Zonificación, con lo que cualquier administración pública, empresa o persona puede acceder a la información de todos los instrumentos de planificación a nivel europeo y emplearla para sus propios usos. Finalmente, al seleccionar cualquier instrumento se puede acceder a la documentación original (por ejemplo en formato PDF o incluso en el interfaz del sistema corporativo propio como puede ser el Sistema de Información Urbanística de Navarra - SIUN¹⁸).

Field	Value
beginLifespanVersion	02/09/2011 14:48:15
endLifespanVersion	<null>
validFrom	25/04/2007
validTo	<null>
levelOfSpatialPlan	local
planTypeName	Plan Urbanístico Municipal
ordinanceDate	2007-04-25 00:00:00
ordinanceReference	http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2007/51/Anuncio-68
processStepGeneral	legalForce
backgroundMapDate	2004-01-31 00:00:00, 2004-12-31 00:00:00, 2001-12-31 00:00:00
backgroundMapReference	Census, Cartography, Housing and Population Census
inspireId_Zoning	PUM906_268
dominantLandUse	agriculture
beginLifespanVersion_Zoning	02/09/2011 14:48:19
endLifespanVersion_Zoning	<null>
validFrom_Zoning	25/04/2007
validTo_Zoning	<null>
specificLandUse	agriculture
regulationNature	generallyBinding
inspireId	PUM906
title	Plan Urbanístico Municipal de Orkoien

Identified 1 feature

Identify Create Features

Ilustración 4. Ejemplo de atributos de una unidad de zonificación del Municipio de Orkoien, Navarra

IMPACTO DE INSPIRE Y LAS DTP EN EL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE, LA TRANSPARENCIA Y EL SISTEMA DE GOBERNANZA TERRITORIAL DE NAVARRA

Como se ha visto, existen dos alternativas para la adaptación de la **presentación de los instrumentos del sistema de planeamiento de Navarra a INSPIRE**. La pregunta relevante a la que hay que responder en este momento es cuáles son los impactos de estas alternativas para el desarrollo territorial sostenible, la transparencia y el sistema de gobernanza territorial de Navarra, antes de decantarse por cualquiera de ellas. Para ello, es importante repasar previamente el contenido de estos conceptos:

gobernanza¹⁹: capacidad de la sociedad para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y cuerpos sociales, como instrumentos de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva

gobierno del territorio o gobernanza territorial: conjunto de herramientas que facilitan procedimientos transparentes, participativos y adecuados a cada escala y competencia administrativa en relación al entorno, la gestión de los usos del suelo y las formas de vida de los ciudadanos

principio de transparencia²⁰: que la ciudadanía pueda conocer las decisiones de la Administración sobre las actividades que gestiona y en su propia organización, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables de sus actuaciones

desarrollo territorial sostenible: objetivo fundamental de la LFOTU plasmado en la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) que gira alrededor de seis grandes principios: competitividad, cohesión social, conservación, accesibilidad, identidad (gestión del patrimonio natural y cultural) y policentrismo (concepto de región-ciudad)

En el siguiente cuadro DAFO se plantean los impactos con su valoración correspondiente para los dos escenarios presentados en el apartado anterior:

	Básico	Completo
Fortalezas		
Acceso a instrumentos de diferentes niveles administrativos/escalas que afectan a un mismo ámbito	+	+++
Reducción de costes para los agentes del planeamiento (equipos redactores, administración, etc.) por la disponibilidad de información en formato vectorial (CAD/GIS) estandarizado	●	+++
Mayor transparencia a la hora de acceder a los instrumentos de planeamiento, conforme a las demandas de la sociedad	++	+++
Oportunidades		
Acceso a instrumentos de planeamiento de regiones limítrofes de España y Francia para mejorar la coordinación y cooperación	+	+++
Visibilidad de Navarra ante inversores de ámbito europeo: gracias a INSPIRE será posible analizar información del mapa continuo de planificación junto a otras variables temáticas de otras capas de información (demografía, economía...) para orientar la toma de decisiones	●	+++
Mejorar la competitividad de la administración pública por la sistematización en la presentación del planeamiento	●	+++
Comparación con regiones de referencia europea para la mejora en la elaboración de políticas territoriales	●	+++
Capacidad de generar indicadores de comparación entre ámbitos y escalas que mejoren el Sistema de Evaluación Territorial de Navarra/gobernanza territorial	●	+++

	Básico	Completo
Facilitar la comprensión y actualización del planeamiento urbanístico y su integración con el planeamiento territorial	●	+++
La tipología HILUCS será obligatoria para usos existentes y usos planificados del suelo, por lo que podrán realizarse numerosos análisis comparativos	●	+++
Debilidades		
Requiere un esfuerzo colectivo por parte de todos los agentes del planeamiento: Gobierno de Navarra, Ayuntamientos, Federación Navarra de Municipios y Concejos, Colegios profesionales, equipos redactores, promotores, constructores, equipos de investigación, empresas y ciudadanía en general	-	- - -
Amenazas		
Falta de presupuesto para acometer la inversión inicial	-	- - -
Dependencia de cambios en el estándar PLU	●	-
● Nulo / - Negativo / + Positivo		

El cuadro demuestra las **ventajas del escenario completo** a la hora de maximizar la visibilidad de Navarra en el ámbito europeo y contribuir al desarrollo territorial sostenible, la transparencia y el sistema de gobernanza territorial; aunque en todo caso **requiere aprobar unas Directrices Técnicas de Planeamiento (DTP)** en Navarra.

NUEVAS DIRECTRICES TÉCNICAS DE PLANEAMIENTO DE NAVARRA (DTP)

A lo largo de este artículo se ha explicado por qué INSPIRE exige adaptar la presentación de los instrumentos del sistema de planeamiento de Navarra, y por qué debe emplearse el escenario completo (vectorial) basado en unas nuevas Directrices Técnicas de Planeamiento (DTP).

Para completar la exposición queda explicar en detalle en qué consistirían las DTP, qué criterios deben seguir para asegurar el cumplimiento de INSPIRE, y cuáles son las fechas relevantes para su implantación. Por tanto, a lo largo de este apartado se mencionarán los **aspectos esenciales de las futuras DTP -diseñadas por los técnicos del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra (SOTU) en colaboración con Tracasa y Nasuvinsa-, y el efecto positivo de su aplicación para Navarra más allá de INSPIRE**, añadiendo varios ejemplos que facilitan su comprensión para que los agentes del planeamiento en Navarra participen en el proceso de elaboración. En todo caso, queda por determinar qué especificaciones de las DTP serán aplicadas por los equipos redactores y promotores y cuáles por SOTU.

1. Las DTP tienen carácter obligatorio para la administración foral y voluntaria para los municipios, equipos redactores y promotores, aunque podrán hacerse vinculantes vía convenio de colaboración.
2. Se aplicarán a los Instrumentos de Ordenación del Territorio (como por ejemplo los POT y los PSIS) y de Planeamiento Urbanístico de Navarra, incluidos los de desarrollo de los mismos. Igualmente, se aplicará a los expedientes de modificación de los instrumentos anteriores.
3. Las DTP fijan las características técnicas para la entrega de **diez capas de información geográfica de carácter informativo y sus metadatos correspondientes**. Estas capas se refundirán y permitirán disponer de información vectorial continua en los visores del Sistema de Información Urbanística de Navarra (SIUN) y en los distintos canales de difusión del SITNA²¹: Geoportal de Navarra, Infraestructura de Datos de Navarra (IDENA) y Visor SITNA, principalmente. Además serán empleadas para la obtención de indicadores del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN), definidos por el Observatorio Territorial de Navarra (OTN) por mandato del Consejo Social de Política Territorial (CSPT)²².
 - Capa 1. Ámbito
 - Capa 2. Sectores Espaciales
 - Capa 3. Clasificación del suelo
 - Capa 4. Categorización del suelo
 - Capa 5. Áreas de Reparto
 - Capa 6. Sectores de Planeamiento de Desarrollo
 - Capa 7. Sistemas Generales
 - Capa 8. Usos
 - Capa 9. Unidades de ejecución
 - Capa 10. Sistemas locales
4. Las diez capas de información geográfica vectorial deberán cumplir requisitos de coherencia topológica y consistencia conceptual consigo mismo y con las demás, incluyendo las capas de referencia empleadas (Catastro, etc.)

5. El formato de entrega de las capas geográficas será GIS (SHP) o CAD (DGN, DWG). Todos los documentos se entregarán en formato PDF o EXCEL según corresponda.
6. Todos los instrumentos entregados serán sometidos a un proceso de control de calidad para comprobar el cumplimiento de las directrices establecidas.
7. Consideraciones sobre la adaptación a INSPIRE:
 - La capa **Ámbito** se corresponde con la capa **Ámbito (SpatialPlan)**
 - Los recintos de todas las capas en formato geográfico (excepto **Ámbito**, **Usos** y parcialmente **Categorías**) se agregan para dar lugar a la capa **Normas Suplementarias (Supplementary Regulation)**.
 - Las capas **Categorías** y **Usos**, en el caso de los instrumentos que categorizan o clasifican suelos, se agregan para formar la capa **Unidades de Zonificación (ZoningElement)**. En el siguiente cuadro se presenta, a modo de ejemplo, la propuesta de adaptación de algunos de los usos “Equipamiento comunitario” establecidos en las DTP (specificLandUse) a la tipología HILUCS (hilucsPresence).

NIVEL 1 DTP		HILUCS	NIVEL 2 DTP		HILUCS
Equipamiento comunitario	EQU	3_3_CommunityServices;3_4_CulturalEntertainmentAndRecreational Services	sanitario	SAN	3_3_3_HealthAndSocialServices
			asistencial	ASI	3_3_3_HealthAndSocialServices
			protección civil	PRC	3_3_1_PublicAdministrationDefenceAndSocialSecurityServices
			educativo	EDU	3_3_2_EducationalServices
			cultural	CUL	3_4_1_CulturalServices
			administrativo	ADM	3_3_1_PublicAdministrationDefenceAndSocialSecurityServices
			seguridad ciudadana	SEG	3_3_1_PublicAdministrationDefenceAndSocialSecurityServices
			deportivo	DEP	3_4_3_SportsInfrastructure

Una vez explicadas las características principales de las DTP, a continuación se recalca qué aportará la aplicación de estas directrices para Navarra:

1. la inscripción de los instrumentos aprobados en el Registro de Planeamiento de Navarra
2. la **publicidad telemática** del Registro de Planeamiento a través del Sistema de Información Territorial de Navarra (SITNA) y el Sistema de Información Urbanística de Navarra (SIUN)
3. la **integración de la información** elaborada conforme a estas directrices en el almacén SITNA y su publicación en IDENA, que supone la participación en servicios estándar de difusión de la información geográfica en respuesta a la Directiva Europea INSPIRE y de su correspondiente ley de trasposición al ordenamiento español (LISIGE)
4. la composición de un mapa vectorial continuo con los ámbitos de los instrumentos incorporados al Registro de Planeamiento de Navarra, disponible como **información base para la elaboración de futuros instrumentos sobre ese ámbito**, con la consiguiente reducción de costes en el proceso de planeamiento
5. la **visibilidad de Navarra** como región competitiva y atractiva en el marco del mapa europeo de usos del suelo, que constituirá una herramienta de decisión de inversión de ámbito transnacional
6. la **evaluación** del Desarrollo Territorial Sostenible de Navarra conforme a los principios y directrices plasmados en la Estrategia Territorial de Navarra
7. la realización de **análisis territoriales y estadísticos** derivados de la información representada en las diez capas vectoriales, incluyendo la elaboración de indicadores de seguimiento sobre los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo

Para finalizar este apartado, se aportan las **fechas límite** para la adaptación de la presentación de los instrumentos del sistema de planeamiento de Navarra conforme a INSPIRE:

- Octubre 2013: aprobación de las Directrices INSPIRE sobre usos del suelo
- Diciembre 2013: descripción de los instrumentos (metadatos)
- Octubre 2015: nuevos instrumentos o modificaciones de instrumentos
- Octubre 2020: instrumentos existentes

Este calendario hace recomendable la aprobación de las DTP antes del final de 2013 para **garantizar que los nuevos instrumentos aprobados desde octubre 2015 estén adaptados.**

RETOS

En los apartados anteriores se ha explicado por qué **INSPIRE exige adaptar la presentación de los instrumentos del sistema de planeamiento de Navarra** y por qué debe emplearse el escenario completo (vectorial) **basado en unas nuevas Directrices Técnicas de Planeamiento (DTP)**. Asimismo, se ha explicado en qué consistirían estas DTP y qué criterios deben seguir para asegurar el cumplimiento de INSPIRE.

Para finalizar este artículo se explican los seis retos que esta adaptación supone para Navarra y se sugiere como abordarlos:

RETO 1. CAMBIO PRODUCTIVO Y TECNOLÓGICO

Es evidente que la introducción de las DTP y la adaptación a INSPIRE abren un escenario de fuerte cambio productivo y tecnológico que beneficiará a todos los agentes del planeamiento de Navarra. El ejemplo más claro es el de los equipos redactores y promotores, que dispondrán de información base en formato vectorial (CAD/GIS) para la elaboración de futuros instrumentos sobre ese ámbito, con la evidente reducción de costes que esto supondrá en su actividad.

También se facilitará la consulta sobre los elementos reflejados en el mapa y los criterios de ordenación (usos prohibidos, permitidos y autorizables). Por tanto, se facilitará la propia evaluación de las iniciativas por parte de los promotores sin tener que iniciar trámites administrativos.

Para facilitar el proceso de cambio, el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo (SOTU) debe plantear **estrategias de formación** que permitan a los planificadores acceder al nuevo entorno de trabajo de forma óptima, por ejemplo a través del Instituto Navarro de Administración Pública (INAP)²³; cursos semipresenciales para técnicos municipales, técnicos SOTU, equipos redactores y promotores, etc.

En esta línea, el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo (SOTU) debe ofrecer a través de su página Web, videos e imágenes explicativos para la elaboración de la información geográfica vectorial; así como proporcionar las plantillas de los archivos a emplear.

Finalmente, es importante resaltar la importancia para los equipos redactores y promotores del conocimiento sobre **Sistemas de Información Geográfica (SIG)**, ya que permiten optimizar operaciones de definición de los instrumentos tal y como se hace en los países y regiones avanzadas desde hace varios años. Además constituye una vía para fomentar la innovación del tejido productivo de Navarra en la sociedad del conocimiento, el talento y la economía verde, tal y como propone el Plan MODERNA²⁴ (Modelo de Desarrollo Económico Regional de Navarra), especialmente en las áreas de servicios empresariales, generación del conocimiento, administración pública, internacionalización y entorno de colaboración.

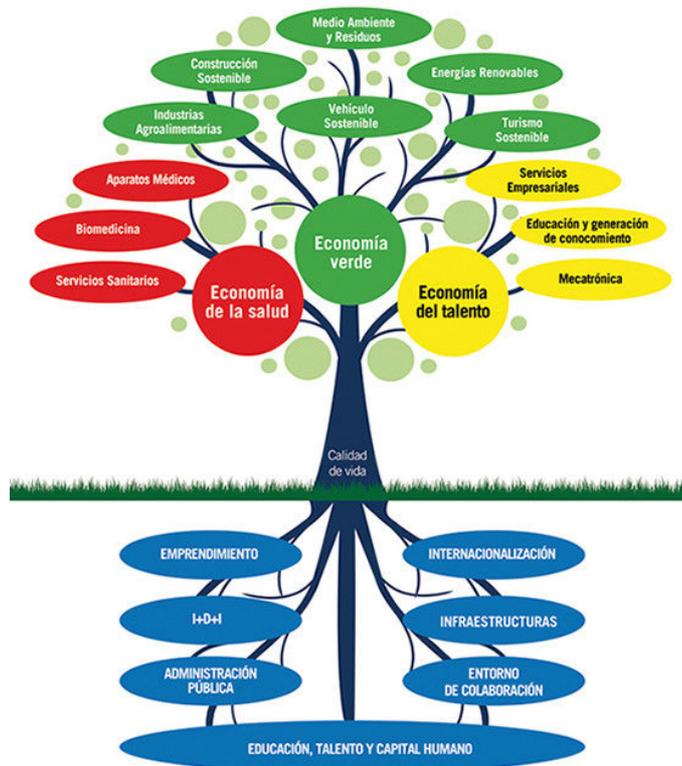


Imagen 5. Árbol de Moderna

RETO 2. FALTA DE CAPACIDAD TECNOLÓGICA DE ADMINISTRACIONES LOCALES

En el apartado 0 se ha explicado que TODOS los instrumentos en cualquier estado de tramitación deben presentarse conforme a las especificaciones de INSPIRE. Esto incluye por supuesto aquellos instrumentos gestionados por la administración local. El reto en este caso aparece por la falta de capacidad técnica de numerosos ayuntamientos para adaptarse a los requerimientos, situación que hace necesario el apoyo en el proceso de adaptación de una **institución de orden superior con competencias** en la materia. Esta institución podría ser SOTU, la Red de Oficinas Comarcales de NASUVINSA o incluso las Mancomunidades.

RETO 3. CALENDARIO PARA ABORDAR LA ADAPTACIÓN

Es de capital importancia tomar una **decisión política** para que Navarra contribuya a su visibilidad a nivel europeo como región líder e innovadora, de forma consistente con su extensa participación en el proceso de elaboración del estándar. Esto hace recomendable la **aprobación de las DTP antes del final de 2013** para garantizar el éxito del proceso de adaptación.



Imagen cortesía de Bplanet / FreeDigitalPhotos.net

RETO 4. EXPLOTACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y ACCESO A NUEVOS INDICADORES COMO EJERCICIO DE TRANSPARENCIA Y PARA MEJORAR LA GOBERNANZA TERRITORIAL

La LFOTU establece que “aprobada la Estrategia Territorial de Navarra, el Gobierno de Navarra remitirá al Consejo Social de Política Territorial y al Parlamento, cada dos años, una memoria sobre su aplicación y sobre el grado de cumplimiento de sus previsiones”. Adicionalmente, en los Decretos Forales 43, 44, 45, 46, 47/2011, de aprobación de los cinco Planes de Ordenación Territorial (POT)²⁵, se especifica que “El Observatorio Territorial de Navarra (OTN) elaborará un único sistema de indicadores de aplicación a todos los instrumentos de ordenación territorial que facilitará la evaluación del impacto y grado de implementación del POT.”

Para la elaboración del **Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN)** referido, se requiere información actual, relevante y con alto nivel de detalle sobre el planeamiento. Esto solo se puede conseguir a partir de un sistema de información urbanística estructurado y sistematizado que contenga todos los instrumentos en formato vectorial, y que emplee clasificaciones desagregadas de Usos en Suelo Urbano y Urbanizable y Categorizaciones en Suelo No Urbanizable. En otras palabras, **las DTP son imprescindibles para el SIOTN.**

Adicionalmente, aunque es indiscutible que la nueva información generada supone un paradigma de transparencia, optimización de procesos y construcción europea, es imprescindible el desarrollo de **nuevas herramientas de análisis en el marco de SITNA** que democratizen la explotación de los datos relevantes, en línea de lo experimentado en el marco del proyecto europeo HLANDATA. También son necesarias **nuevas herramientas de gestión del planeamiento para los Ayuntamientos** que les permitan beneficiarse de la nueva operación, facilitando la dinámica administrativa sobre temas relacionados con el Urbanismo.

Finalmente, de cara a dar seguimiento al proceso de cambio, se recomienda la adopción de indicadores SOTU de seguimiento, por ejemplo el porcentaje de instrumentos (por tipo) que se entregan anualmente conforme a las DTP, el porcentaje de recintos de Usos que se entregan al nivel 1 de detalle, etc.

RETO 5. PROCESO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Para que la adaptación sea una realidad que **beneficie a todos los agentes** del planeamiento en Navarra (Gobierno de Navarra, Ayuntamientos, Federación Navarra de Municipios y Concejos, Colegios profesionales, equipos redactores, promotores, constructores, equipos de investigación, empresas y ciudadanía en general), aprovechando todas las fortalezas y oportunidades existentes y minimizando las amenazas y debilidades que se presentan en el cuadro DAFO del apartado 0, es de capital importancia la realización de un **proceso de cambio inclusivo**. El esquema de participación podría ser organizado de la siguiente manera:

- Audiencia con el Colegio de Arquitectos Vasco-Navarro y la Federación Navarra de Municipios y Concejos
- Seminario participativo para profesionales del planeamiento en Navarra donde se expliquen en detalle las DTP y se abran cauces para proponer mejoras a las mismas
- Aprobación formal de las DTP tras su revisión
- Difusión y formación continua



Imagen cortesía de Franky242 / FreeDigitalPhotos.net

RETO 6. PROCESO DE MEJORA CONTINUA DE LAS DTP

Al recorrer nuevos caminos siempre surgen situaciones que requieren modificar el planteamiento inicial. Las DTP no van a ser ajenas a esta realidad pero, lo realmente importante, es que se establezcan los **procedimientos para la revisión periódica** de la norma considerando dos aspectos siempre contrapuestos, como son el impacto sobre lo ya construido versus la mejora del nivel futuro de sistematización (orientado a muy largo plazo a la consideración de la representación cartográfica como expresión legal del instrumento).

REFERENCIAS

- [1] Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. “Directiva 2007/2/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2007 por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire)”. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 108, 25-4-2007, p. 1-14. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:ES:PDF> [consulta 01-08-2013]
- [2] España. Ministerio de Fomento. Consejo Superior Geográfico. *Marco legal europeo (Inspire)*. Disponible en: <http://www.idee.es/web/guest/europeo-inspire> [consulta 01-08-2013]
- [3] España. “Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España”. *Boletín Oficial del Estado* nº 163, de 6 de julio de 2010, p. 59628-59652. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2010/07/06/pdfs/BOE-A-2010-10707.pdf> [consulta 01-08-2013]
- [4] España. “Constitución Española”. *Boletín Oficial del Estado* nº 311, de 29 de diciembre de 1978, p. 29313-29424. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229> [consulta 01-08-2013]
- [5] Navarra. “Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”. *Boletín Oficial del Navarra* nº 106, de 3 de septiembre de 1982. Disponible en: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=87> [consulta 01-08-2013]
- [6] España. “Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo”. *Boletín Oficial del Estado* nº 154, de 26 de junio de 2008, p. 28482-28504. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-10792 [consulta 01-08-2013]
- [7] Navarra. “Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo”. *Boletín Oficial de Navarra* nº 156, de 27 de diciembre de 2002, p. 11026-11064. Disponible en: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=16045> [consulta 01-08-2013]
- [8] University of Copenhagen. *The PLUREL project: Peri-urban Land Use Relationships: Strategies and Sustainability Assessment Tools for Urban-Rural Linkages: PLUREL deliverable report 2.2.1: National spatial planning policies and governance typology*. June 2010. Disponible en: <http://www.plurel.net/images/D221.pdf> [consulta 01-08-2013]
- [9] Commission of the European Communities. *CORINE land cover*. Jan 01, 1995. Disponible en: <http://www.eea.europa.eu/publications/COR0-landcover#tab-related-publications> [consulta 01-08-2013]
- [10] España. Ministerio de Fomento. *Sistema de Información de Ocupación del Suelo de España - SIOSE*. Disponible en: <http://www.siose.es/siose/> [consulta 01-08-2013]
- [11] European Commission. *INSPIRE. Infrastructure for Spatial Information in the European Community. Implementing Rules*. Disponible en: <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/47> [consulta 01-08-2013]
- [12] INSPIRE Thematic Working Group “Land use”. *D2.8.III.4 INSPIRE Data Specification on Land use - Draft Technical Guidelines*. 2013-02-04. Disponible en: http://inspire.jrc.ec.europa.eu/documents/Data_Specifications/INSPIRE_DataSpecification_LU_v3.0_rc3.pdf [consulta 01-08-2013]

- [13] Navarra de Suelo y Vivienda S.A. Observatorio Territorial de Navarra. Disponible en: <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra> [consulta 01-08-2013]
- [14] Mauro Salverini, Franco Vico y Corrado Iannucci (eds.). *Plan4all Project: Interoperability for Spatial Planning*. Anzio : Tipografía Marina, 2011. Disponible en: <http://www.plan4all.eu/simplecms/?menuID=65&articleID=118&action=article&presenter=ArticleDetail> [consulta 01-08-2013]
- [15] HLandData Project: Harmonization of Europe Land Use and Land Cover Databases for the Creation of Value Added Services. (Project co-funded by the European Commission within the ICT Policy Support Programme). Disponible en: <http://www.hlandata.eu/home.html> [consulta 01-08-2013]
- [16] Gobierno de Navarra. IDENA. Infraestructura de Datos Espaciales de Navarra. Portal de acceso a la información geográfica de Navarra. Disponible en: <http://idena.navarra.es> [consulta 01-08-2013]
- [17] España. Ministerio de Fomento. Consejo Superior Geográfico. *Introducción a las IDE*. Disponible en: <http://www.01.idee.es/web/guest/introduccion-a-las-ide> [consulta 01-08-2013]
- [18] Gobierno de Navarra. Departamento de Fomento. *Proyecto SIUN. Sistema de Información Urbanística de Navarra*. Disponible en: <http://siun.navarra.es/contenidos/siun.aspx> [consulta 01-08-2013]
- [19] Comisión Europea. *La Gobernanza europea: Libro Blanco*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001. Disponible en: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/es_ES/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=KA0601001 [consulta 01-08-2013].
- [20] Navarra. “Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto”. *Boletín Oficial del Navarra* nº 125, de 28 de junio de 2012, p. 7881-7893. Disponible en: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=26314> [consulta 01-08-2013]
- [21] Gobierno de Navarra. SITNA Sistema de Información Territorial de Navarra. Geoportal de Navarra. Geoportal de Navarra. Disponible en: <http://sitna.navarra.es/geoportal/?lang> [consulta 01-08-2013]
- [22] Navarra. Consejo Social de Política Territorial. Disponible en: <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/consejo-social-de-politica-territorial> [consulta 01-08-2013]
- [23] Navarra. Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Instituto Navarro de la Administración Pública. Disponible en: http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Presidencia+justicia+e+interior/Organigrama/Estructura+Organica/INAP/ [consulta 01-08-2013]
- [24] Fundación Moderna. *El Plan MODERNA [Plan estratégico para definir un Nuevo Modelo de Desarrollo Económico para Navarra]*. Disponible en: <http://www.modernanavarra.com/el-plan-moderna/> [consulta 01-08-2013]
- [25] Navarra. Decretos Forales 43/2011, 44/2011, 45/2011, 45/2011 y 47/2011 por los que se aprueban los Planes de Ordenación Territorial de Navarra. *Boletín Oficial de Navarra* nº 145, de 21 de julio de 2011, p. 11104-11208. Disponible en: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2011/145/ [consulta 01-08-2013]

AUTORES

Amaia BESCÓS ATÍN

abescosa@navarra.es

Gobierno de Navarra

Sección de Sistemas de Información,

Dirección General de Ordenación del

Territorio, Movilidad y Vivienda

Xabier VELASCO ECHEVERRÍA

xvelasco@nasuvinsa.es

NASUVINSA

Observatorio Territorial de

Navarra