



Ayuntamiento de  
**Pamplona**  
Iruñeko Udala

El presente documento que consta de TRECE  
folios, escritos por UNA cara (s) y que ha sido firmado por mi en todas sus hojas, fue  
Gerencia de Urbanismo  
Planeamiento Urbanístico  
aprobado por RAI-1/07  
con fecha 24 NOV. 2008

EL TITULAR DEL ÓRGANO DE APOYO A LA  
JUNTA DE GOBIERNO LOCAL

INFORME SOBRE LA ADAPTACIÓN AL PLANEAMIENTO DEL PROYECTO  
BÁSICO DEL NUEVO CENTRO PENITENCIARIO DE PAMPLONA SOBRE EL  
CERRO DE SANTA LUCÍA



El presente documento que consta de.....  
folios, escritos por..... cara (s) y que han  
sido firmados por mí en todas sus hojas, fue  
aprobado por.....  
con fecha.....  
EL TITULAR DEL ÓRGANO DE APOYO A LA  
JUNTA DE GOBIERNO LOCAL.

Gerencia de Urbanismo  
Servicio de Planeamiento

**ASUNTO: INFORME SOBRE LA ADAPTACIÓN AL PLANEAMIENTO DEL PROYECTO BÁSICO DEL NUEVO CENTRO PENITENCIARIO DE PAMPLONA SOBRE EL CERRO DE SANTA LUCÍA.**

## INFORME

### 1.- ANTECEDENTES

Con carácter previo a la exposición del informe solicitado, y a los solos efectos de ordenar el devenir de las diferentes actuaciones que sobre el expediente del proyectado Centro Penitenciario se han venido realizando desde los diferentes departamentos de este Ayuntamiento, se procede a la enumeración de los antecedentes, con la peculiaridad de que éstos pueden estructurarse en dos partes bien diferenciadas, en función de la posición jurídica que el Ayuntamiento ostenta en cada una de ellas.

#### 1.- Procedimiento Expropiatorio

En primer lugar se da cuenta de las actuaciones seguidas en el marco del proceso expropiatorio iniciado, en el cual el Ayuntamiento de Pamplona viene actuando como propietario de suelos afectados por la construcción del Centro Penitenciario:

1.1.- El Consejo de Ministros, en su reunión del día 4 de abril de 2008, reconoció la utilidad pública de las obras necesarias para la construcción nuevo Centro Penitenciario en Pamplona y declaró, asimismo, de urgencia la ocupación de los bienes y derechos afectados para la ejecución de las obras.

1.2.- Por Resolución del Delegado del Gobierno en Navarra de fecha 7 de mayo de 2008 (BOE 124 de 22 de mayo de 2008, y BOLETÍN OFICIAL de Navarra nº 64 de 23 de mayo de 2008), se convocó el levantamiento de las actas previas a la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación para la construcción de nuevo Centro Penitenciario en Pamplona.

1.3.- Seguidamente, el 13 de mayo de 2008 fue recibida en el Ayuntamiento una citación para el levantamiento de actas previas a la ocupación de las parcelas de titularidad municipal afectadas por el expediente.

1.4.- Con motivo de dicha citación, Alcaldía solicitó informe al Director de la Asesoría Jurídica, lo que dio lugar a la resolución 1/UV, de 9 de junio de 2008, por la que se acordaba interponer ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias requerimiento de anulación del acto por el que se fijaba el levantamiento de las actas previas a la ocupación y se solicitaba el cese de la actividad expropiatoria, en tanto no se solventaran las infracciones de procedimiento señaladas en aquel informe. Dichas peticiones fueron desestimadas por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias en escrito de 7 de julio de 2008, recibido en el Registro General del Ayuntamiento el 16 de julio de 2008.

Analizados por el Director de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento los motivos de esta desestimación, se ha considerado procedente recurrir la resolución de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias dando lugar a la resolución de Alcaldía 1/UV, de 15 de octubre de 2008, adoptada por motivos de urgencia, y al acuerdo de la Junta de Gobierno 3/UV, de 21 de octubre de 2008, por el que se ratifica la resolución de Alcaldía.



  
Gerencia de Urbanismo  
Servicio de Planeamiento

Es con posterioridad a la interposición del recurso cuando tiene entrada en este Ayuntamiento el Proyecto Básico de construcción del nuevo Centro Penitenciario en Pamplona con el objeto de emitir el correspondiente informe urbanístico por parte de los servicios municipales.

1.5.- Entretanto el expediente ha continuado su trámite habiéndose concluido la fase de urgente ocupación respecto de la parcela 2251 del Polígono 7 de Catastro, mientras que en el caso de la parcela 2240 no se ha llegado a realizar aquella por tratarse de un bien de naturaleza comunal, habiéndose solicitado por parte del SIEP su desafectación, petición que a fecha de hoy no ha sido todavía resuelta.

## 2.- Antecedentes Urbanísticos

Los antecedentes que a continuación se relacionan se centran en la parte urbanística y medio ambiental del expediente administrativo, en la cual el Ayuntamiento de Pamplona interviene como Administración Pública con competencias en materia de urbanismo.

A pesar de ser obvio, se considera necesario recordar que dada la cronología de las actuaciones que van a ser relacionadas, así como las ya descritas en lo relativo al procedimiento expropiatorio, hay que tener presente que el Ayuntamiento ha actuado en todas ellas sin conocer ni tan siquiera las líneas básicas del proyecto del nuevo Centro penitenciario, y por tanto los pronunciamientos que aquí se describen deberán ser entendidos en este contexto.

2.1.- El informe de alegaciones al **Plan de Ordenación Territorial de Navarra (POT)** - elaborado por los servicios técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona y aprobado por Resolución de Alcaldía de fecha 14 de septiembre de 2007-, con relación al emplazamiento del Centro Penitenciario en la Colina de Santa Lucía con la calificación de "Dotación de Rango Supramunicipal", señala que la dotación prevista no está justificada desde el punto de vista del emplazamiento elegido, así como que el documento aprobado no contempla posibles alternativas a la ubicación propuesta o la imposibilidad de su presentación. Concluye poniendo de manifiesto la contradicción entre la ubicación propuesta y la consideración por el propio P.O.T. de la colina de Santa Lucía como uno de los principales enclaves de interés paisajístico. (ANEJO 1)

2.2.- En respuesta a la **petición de información por parte del Defensor del Pueblo** en la que solicitaba básicamente la calificación urbanística de los suelos sobre los que se pretende emplazar el nuevo centro penitenciario así como las medidas que adoptaría en su caso el Ayuntamiento en colaboración con el resto de las Administraciones Públicas tendentes a la citada implantación, con fecha 28 de noviembre de 2007 se emite informe sobre la ordenación territorial y urbanística de aplicación al paraje de Sana Lucía, siendo igualmente opinión de los servicios técnicos la necesidad de valoración ambiental previa del Proyecto y señalando como marco de cooperación la conveniencia de tramitar un Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal sobre todo el ámbito de la Colina de Santa Lucía. (ANEJO 2)

2.3.- Desde el punto de vista ambiental, con fecha 25 de marzo de 2008, el **Ministerio de Medio Ambiente, a través de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático**, se da traslado de la solicitud del SIEP para determinar si el Proyecto de Centro Penitenciario ha de ser sometido al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos (RDL 1/2008 de 11 de enero).



La solicitud presentada, con entrada en las oficinas municipales el día 1 de abril de 2008, es contestada mediante informe del Sr. Gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Pamplona. (ANEJO 3)

Obra asimismo en el expediente la contestación a la misma solicitud por parte del Director General de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra.

En los dos casos se concluye con la necesidad de tramitar el correspondiente estudio de impacto ambiental, dada la magnitud de la actuación prevista, con especial incidencia en que el citado estudio y las actuaciones correctoras necesarias, incluyan la totalidad del ámbito de Santa Lucía, no solamente el espacio delimitado por el proyecto, incidiendo además la contestación municipal en la ausencia de justificación de la decisión adoptada sobre la ubicación del Centro previsto.

A fecha de hoy no se conoce todavía el contenido de la Resolución del Ministerio de Medio Ambiente sobre la procedencia o no de que el expediente se someta a estudio de impacto ambiental ni la contestación a la cuestión planteada sobre la necesaria justificación del proyecto elegido.

2.4.- Con fecha 22 de octubre, y teniendo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Pamplona el 23 de Octubre pasado, la **Sociedad Estatal de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios S.A. (SIEP)**, presenta proyecto básico para la ejecución de un Centro Penitenciario en la Colina de Santa Lucía, solicitando así, al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional 3ª de la Ley 13/2003, de 2 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, la emisión por el Ayuntamiento de Pamplona del informe de adecuación al planeamiento a que hace referencia el punto 1 de la citada Disposición.

Habiéndose relacionado hasta aquí los hechos más trascendentes del expediente, se aprecia que la Administración Central se ha dirigido formalmente al Ayuntamiento de Pamplona en lo concerniente al procedimiento expropiatorio, y por tanto pretendiendo afectar fincas municipales, sin que se haya habido ni un solo contacto entre representantes de ambas administraciones en el ánimo de coordinar una actuación que resulta tan importante para ambas. Mayor deficiencia si cabe existe en el ámbito urbanístico, ya que el Ayuntamiento Pamplona se ha limitado a contestar a cuantas cuestiones se le han planteado sobre el tema, sin haber recibido cumplida contestación a lo manifestado, hasta que el mes pasado y por medio del SIEP se ha recibido sin anuncio previo alguno un proyecto básico para la ejecución del nuevo Centro Penitenciario en Pamplona.

## 2.- MARCO LEGAL DE ACTUACIÓN

El objeto último de todas las actuaciones seguidas por parte de la Administración Central del Estado a través de los diferentes órganos competentes en materia medioambiental y penitenciaria es la construcción de un nuevo Centro Penitenciario en Pamplona, incluido en el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 1991 y actualizado por última vez mediante acuerdo de fecha 2 de diciembre de 2005.

Con base en el Plan citado, y en el Protocolo de Intenciones suscrito por los Gobiernos Central y de Navarra el día 28 de julio de 2005, se suscribió entre ambas Administraciones un Convenio de Cooperación para la construcción del nuevo Centro Penitenciario.

El marco legal de actuación, tal y cómo que quedado justificado en la instancia de la solicitud de informe, de la Administración Central del Estado habilitador para la implantación de la cárcel viene



definido por la Disposición Adicional Tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas.

Asimismo es preciso tener en cuenta la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 8 de mayo, de Suelo, y el RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, preceptos que consagran la sostenibilidad ambiental como criterio de utilización del suelo (art. 2.1.), la necesidad de que las instalaciones en suelo rural se adecuen al ambiente y al entorno en el que se ubiquen (art. 10.2.), y las limitaciones al uso del suelo rural para garantizar su conservación (art. 13).

Desde el punto de vista medioambiental, la implantación de servicios públicos de estas características viene regulada en el vigente R.D.L. 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos (BOE nº 23 de 26/01/2008), y por las disposiciones de aplicación contenidas en la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.

Dada la importancia de la D. A. 3ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, conviene pues su transcripción, y así la misma refiriéndose a las obras públicas de interés general dispone que:

- “1. Los proyectos de obras públicas de interés general se remitirán a la Administración urbanística competente, al objeto de que informe sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación. Este informe se emitirá en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable.*
- 2. En el supuesto de que tales obras vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla.*
- 3. La construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, siempre que se siga lo previsto en el apartado 1 de esta disposición.*
- 4. No procederá la suspensión de la ejecución de las obras públicas de interés general por los órganos urbanísticos cuando éstas se realicen en cumplimiento de los planes y proyectos de obras aprobados por los órganos competentes por el procedimiento establecido o se trate de obras de emergencia”.*

A la luz del citado precepto los proyectos de la Administración Central deben reunir una serie de requisitos necesarios para su validez:

En primer lugar, el Proyecto debe contar con una declaración expresa de interés general -declaración que dicho sea de paso no consta haya sido adoptada-, que lo convertirá en prevalente frente a otras administraciones como a la que aquí se representa. Seguidamente, y se entiende que previa a su aprobación, la Administración Central ha de solicitar informe en el supuesto que aquí se analiza al Ayuntamiento de Pamplona al objeto de que éste se pronuncie sobre si dicho proyecto es conforme con la clasificación y calificación que el Plan Municipal ha dispuesto para los terrenos sobre los que se pretende construir la obra proyectada.



Recibido dicho informe y en el supuesto de que la calificación del ámbito no fuera compatible con la obra que pretende llevar a cabo la Administración central, impone el legislador el intento entre ambas administraciones de alcanzar un acuerdo en el que confluyan ambos intereses públicos. Y, prosigue, sólo en el caso en el que no sea posible alcanzar un acuerdo, será prevalente el interés del Estado.

Dicho esto, no podemos estar de acuerdo con la fundamentación que pretende sustentar la calificación de esta obra concreta como de interés general. Y ello porque todas las razones que se aportan justifican la naturaleza supramunicipal del proyecto, y, por ende, la competencia de la Administración del Estado para llevarlo a cabo. Pero, desde luego, tales fundamentos no pueden obviar la inexistencia de la declaración de la obra como de interés general.

Queremos decir que si la Ley 13/2003 reserva este procedimiento especial exclusivamente para las obras de interés general, correlativamente han de excluirse de él las obras que, aun siendo competencia de la Administración del Estado, no gozan de tal condición.

Y esta condición ha de atribuirse por Ley.

La propia norma no atribuye a órgano alguno la competencia para determinar si una obra concreta es merecedora de la calificación "de interés general", a diferencia del derogado art. 224 TRLS que habilitaba al Consejo de Ministros para imponer la modificación del planeamiento si la obra proyectada era contraria a éste y concurrían razones de "urgencia o excepcional interés público".

Y si no existe órgano competente para determinar qué obras son de interés general, no parece que, estando el régimen autorizador previo en materia urbanística contemplado en normas con rango de ley, pueda mantenerse que la inaplicación de éste régimen pueda efectuarse por una norma de rango inferior o por un acto administrativo.

Incluso así lo reconoce la solicitante, al traer a colación una STS de 6.10.1998 donde se alude a la necesaria "calificación legal de interés general del Estado".

Tan evidente es lo que decimos que, por el grupo parlamentario socialista de las Cortes Generales ha sido presentada una enmienda de adición al proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el ejercicio 2009 que persigue la atribución a los centros penitenciarios de la condición de "obra de interés general", con el fin de, se explicita en la enmienda, "excluir a los nuevos establecimientos penitenciarios de ciertos controles preventivos ejercidos por otras Administraciones Públicas". El texto dispositivo propuesto es el siguiente:

*"Añadir una nueva Disposición Adicional, la xxx (disposición Adicional Quincuagésima Segunda) en al proyecto Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, con el siguiente tenor literal:*

*"Disposición adicional (quincuagésima segunda). Infraestructuras Penitenciarias.*

*Con efectos de 1 de enero de 2009 y vigencia indefinida, las obras para la construcción y reforma de los diferentes establecimientos penitenciarios que se hallen incluidas en los Planes de Infraestructuras Penitenciarias aprobados por Acuerdos del Consejo de Ministros tendrán, a todos los efectos previstos en las leyes, la consideración de obras de interés general".*

Y la motivación lo vincula directamente con la Ley 13/2003, al aludir a la pretendida exención de controles locales:



*En este sentido, la enmienda pretende facilitar el desarrollo de los Planes de Infraestructuras Penitenciarias aprobados por Acuerdos del Consejo de Ministros, que se van concretando en la remodelación y construcción de nuevos establecimientos penitenciarios que permitan dotar al sistema penitenciario español de unas infraestructuras adecuadas, mediante la exclusión de ciertos controles preventivos ejercidos por otras Administraciones Públicas.*

Resulta, pues, atendiendo a la normativa actualmente vigente, que la obra cuyo proyecto ha sido presentado por SEIP no goza de la calificación legal como obra de interés general.

Además, y sentado lo anterior, el hecho de que el marco jurídico que regula la implantación de obras públicas de estas características prime los intereses generales del Estado frente a los locales, no puede de ninguna manera conferir al Estado un poder omnímodo a la hora tanto de optar por un emplazamiento para el Centro Penitenciario como de definir sus características, ya que esta opción, en cuanto acto administrativo de carácter discrecional, ha de estar motivada conforme dispone el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concretamente en su letra f) que hace referencia a los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales.

El ejercicio, por la Administración del Estado, de la competencia que le atribuye la DA 3ª de la Ley 13/2003, constituye una manifestación de la potestad de ordenación del territorio. Así lo ha manifestado la jurisprudencia. A título ejemplificativo, la STS de 28 de septiembre de 1990 (RJ 1990/7297), incluye en la "ordenación del territorio" a "aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público", y la STS de 11 de octubre de 1994 desarrolla la cuestión determinando que constituyen manifestación de la ordenación territorial las "grandes obras o construcciones de marcado interés que siendo de la competencia estatal por su gran trascendencia para la sociedad no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal ya que su relevancia excede el artículo 180 de la Ley del Suelo".

Y la reiterada potestad ordenadora del territorio es de naturaleza ampliamente discrecional (STS 21-9-1993), si bien, como en todos los casos, se encuentra sujeta a revisión jurisdiccional mediante el control de sus elementos reglados: la existencia de un desacomodamiento legal o reglamentario, la irracionalidad de la solución dada, la desviación de poder o la arbitrariedad (STS 2-1-1992).

A mayor abundamiento de lo expuesto, ha quedado patente que la decisión de la Administración Central en cuanto a la ubicación elegida para la construcción del Centro Penitenciario se ha adoptado con absoluta omisión del deber de cooperación entre administraciones recogido asimismo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuestión ésta sobre la que ya se han manifestado nuestros Tribunales, como el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero ( RTC 1998, 40).

### 3.- EL PLAN MUNICIPAL DE PAMPLONA

#### 3.1.- ASPECTOS GENERALES

El Plan Municipal vigente y el anterior P.G.O.U. de 1984 establecen una misma línea de ordenación en lo relativo a los distintos ámbitos de suelo no urbanizable existentes en la ciudad.



Se parte por ello de que el ámbito de la ciudad abarca una superficie limitada, de apenas 25 km<sup>2</sup>, en la que se concentra gran parte de la actividad urbanística, en ámbito comarcal y regional. En este sentido, y en contraposición a ello se hace necesaria la salvaguarda de suelos que se constituyan en patrimonio natural al servicio de la población.

De este modo el Plan Municipal de Pamplona, tras realizar un riguroso análisis y siendo consciente del papel vertebrador de la ciudad en la comarca, realiza una propuesta equilibrada en la que se administra el suelo como bien escaso.

Por ello cualquier actuación sobre cada una de las áreas señaladas debe ir encaminada a reforzar los valores naturales que contienen.

Los espacios no urbanos o "naturales" están clasificados en el PM como suelos no urbanizables en función de sus características y valores propios. A estos últimos hay que añadir los suelos agrícolas o forestales o con otros valores naturales, de la ciudad comarcal, que se incorporan visual y ambientalmente al conjunto, conformando la imagen rururbana que caracteriza a algunas áreas de Pamplona y de la Cuenca.

Esta imagen, que revela la pervivencia de una economía rural en el ámbito de un área metropolitana, lejos de ser incompatible con el perfil o modelo elegido para Pamplona y su comarca, vendría a reforzarlo, pues los suelos agrícolas o forestales funcionan adecuadamente como espacios de transición entre lo urbano y lo rural y pueden integrarse ambientalmente, sin solución de continuidad, en el conjunto de espacio libre no edificado, contribuyendo a definir un paisaje característico.

Partiendo del conocimiento de los estados actual y potencial de los ámbitos y elementos naturales existentes en el término municipal, la propuesta ha pretendido su relación con la estructura de la ciudad, sentando las bases para la elaboración de una adecuada ordenación de esos elementos y áreas naturales. También, para cada uno de esos ámbitos espaciales diferenciados que se consideran, se ha especificado la caracterización de los procesos ecológicos, paisajísticos y culturales que concurren, con objeto de que esa caracterización sirva para la realización posterior de proyectos concretos y/o de actuaciones sectoriales.

Dentro de este marco, la propuesta general respecto al patrimonio natural de la ciudad tiene como objetivos prioritarios, que globalizan e integran a todos los demás, los siguientes:

- Completar una corona de espacios libres "naturales" en el entorno inmediato de la ciudad actual, que permita el remate de sus bordes y sirva de nexo o espacio aglutinante a las unidades o piezas próximas. Este sistema de espacios, que en la actualidad se intuye como incompleto, heterogéneo y sin carácter propio, constituirá un elemento estructurante esencial en la ciudad y contribuirá a definir su imagen y calidad ambiental.
- Conectar entre sí los distintos ámbitos o espacios "naturales", de forma que se potencie o se cree una red de espacios interrelacionados, de gran interés ecológico, tanto en la propia ciudad, como con el resto de la comarca. Estos "corredores" o pasillos de espacios libres, urbanos o naturales, pueden ir asociados a una red de caminos o de recorridos, útiles además para peatones, ciclistas, etc..., que pueden servir de enlace entre lo urbano y lo rural".

El objetivo último del PM es pues respecto de su patrimonio natural, el de conformar una red de espacios libres "naturales", o cuando menos verdes, inmersa en la trama urbana, estableciendo para ellos medidas de protección que pretenden asegurar y mejorar la continuidad de las condiciones





naturales y de uso actuales, de forma que se preserven los valores actuales y potenciales así como las funciones básicas que deben cumplir.

En este contexto la colina de Santa Lucía es una parte de dicha red, y en este sentido debe entenderse que la afección producida por la construcción de un centro penitenciario no es un hecho aislado en la ciudad sino que atañe a sus planteamientos esenciales.

El PM señala para el ámbito objeto de este informe: “ **Santa Lucía tiene un alto valor paisajístico**, como mirador y como zona que aporta valores naturales y paisajísticos a la ciudad, así como un gran potencial en cuanto a mejora de la biodiversidad de la Comarca de Pamplona.

Constituye el elemento más destacado del territorio en el noroeste del término municipal, el que lo estructura y articula. Se identifica como el límite oeste de los núcleos residenciales implantados en el valle del Arga, y organiza a su alrededor los enclaves industriales de Pamplona. Forma parte del conjunto de elevaciones que acompañan el recorrido del río Arga a su paso por Pamplona, integrado también en su entorno inmediato por la pequeña colina del Cascajo, situada entre Rochapea y Artica, y por el alto de Orcoyen, fuera del término municipal pero dentro todavía de la concentración industrial.

No es sólo un relieve destacado del norte de la ciudad, que al mantenerse sin ocupación muestra la forma del territorio, sino que separa funcional y ambientalmente las áreas residenciales de las industriales y proporciona además un fondo visual libre de edificación a un espacio, como el del valle del Arga, intensamente urbanizado. El suelo no urbanizable de la colina abarca hasta los límites de los polígonos comerciales e industriales existentes al norte y al oeste, hasta la avenida de Navarra al este y hasta el ferrocarril al sur.

Incluso el Plan proyecta la disminución de la parcela dotacional que alberga el poblado de Santa Lucía, recortándola en su parte más alta, que no reúne condiciones adecuadas de ocupación, y que supone un fuerte impacto paisajístico en la colina. La demolición de las edificaciones más altas por su inadecuación ratifican el contenido de la propuesta del Plan Municipal.”

De lo expuesto puede concluirse que tras el exhaustivo análisis realizado por el PM en relación con los espacios naturales y la indudable vocación que ellos poseen de preservación, cualquier actuación que se pretenda realizar sobre ellos obligaría a reformular planteamientos fundamentales del propio Plan que englobara un análisis previo, diagnóstico y propuesta justificada, realizados al menos con el mismo grado de compromiso que la realizada en el Plan Municipal de Pamplona.

### 3.2.- PLAN MUNICIPAL

El Plan Municipal de Pamplona, aprobado definitivamente por acuerdo de la C.O.T el 18/12/2002, clasifica el ámbito de la Colina como suelo no urbanizable dentro de la categoría de preservación y de la subcategoría de Valor Paisajístico y ambiental, siendo los objetivos generales planteados para estos suelos el mantenimiento y recuperación de las condiciones naturales del terreno.

A partir de esta clasificación, y a la vista de los objetivos descritos, el Plan Municipal, homologado conforme a la LF 35/2002 y vigente desde el 30/05/2007 mantiene para estos suelos el régimen de protección de “Valor Forestal Natural” que define en el artículo 63 de la Normativa Urbanística General como:



Las áreas que, por ser soporte actual de masas arbóreas, arbustivas o herbáceas, o por existir previsión de serlo en el futuro, deben protegerse para garantizar su mantenimiento y potencialidad.

Se han incluido también determinadas superficies cultivadas cuya pertenencia a la subcategoría viene determinada por su situación en la cercanía de terrenos de monte, por su importancia paisajística para el conjunto de la ciudad, o por su clara vocación como espacio natural en el futuro, cuando las actividades agrícolas y ganaderas vayan disminuyendo en importancia.

Los objetivos de esta subcategoría son la conservación y el fomento de los usos y valores actuales, así como el mantenimiento y la mejora de las características edáficas y biológicas (cobertura vegetal y diversidad) para asegurar la preservación y promoción de los valores ecológicos, paisajísticos y recreativos que albergan.

En el caso de los terrenos cultivados, se plantea la permanencia de los usos actuales con una tendencia hacia su recuperación como espacios de mayor valor natural, mediante la revegetación con especies autóctonas y procurando siempre la pervivencia de estructuras diversas: bosquetes, pastizales, setos, campos de labor, etc.

El régimen de protección establecido para este tipo de terrenos en el planeamiento municipal es el siguiente: (Artículo 65 NUG)

#### Actividades no constructivas

##### SE PROHIBEN:

- La explotación minera, la extracción de gravas y arenas y las canteras.
- Los abancalamientos.
- El aporte y depósito de materiales y objetos.
- La roturación y la actividad agrícola, excepto en las tierras ya en cultivo.
- El pastoreo en las zonas plantadas con menos de 10 años de antigüedad.

##### SON AUTORIZABLES:

- La rectificación de cauces y la desecación, siempre dentro de un proyecto que justifique y contemple la corrección del impacto ambiental de la actuación.
- Los aprovechamientos agropecuarios y la roturación, en áreas ya en cultivo.
- Los aprovechamientos maderero o de leña.
- Las cortas a hecho (sólo en repoblaciones de coníferas) y las mejoras de la masa forestal (entresacas, podas selectivas y tratamientos fitosanitarios), cuando sean compatibles con el mantenimiento y promoción de la diversidad ecológica del área objeto de actuación.
- La introducción de especies arbóreas no autóctonas, siempre que no supongan más de un 5% de las plantaciones a ejecutar y se coloquen en lugares señalados, destinados a estancia, bordes de caminos, barreras visuales, hitos, etc...
- La práctica de deportes organizados, las acampadas prolongadas y las actividades comerciales ambulantes.

##### SE PERMITEN:

- El resto de actividades compatibles con el Plan.



#### Actividades constructivas

##### SON AUTORIZABLES:

- Las instalaciones apícolas, siempre y cuando su ejecución o actividad no implique riesgos para las personas.
- Las construcciones e instalaciones forestales.
- Las construcciones e instalaciones necesarias para la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas.
- Las construcciones e instalaciones destinadas a equipamientos o servicios que deban emplazarse en suelo no urbanizable y las infraestructuras de interés general.
- Las construcciones vinculadas a actividades deportivas o de ocio, siempre que sean de pequeña envergadura y de uso público.

##### SE PROHIBEN:

- Los cementerios.
- Las gasolineras.
- El resto de actividades.

El presente proyecto justifica su adecuación al supuesto de actividad constructiva autorizable por entender que debe emplazarse en esta clase de suelo. Una justificación que responde a criterios de oportunidad que en ningún caso pueden entenderse de índole urbanística ya que siendo evidente que un edificio de estas características no tiene vinculación necesaria al medio natural, no puede aceptarse a la vista del impacto que la actuación tendrá sobre la colina de Santa Lucía, con base en lo manifestado en el apartado 3.1. del presente informe.

### 3.3.- NORMAS URBANÍSTICAS COMARCALES

Las Normas Urbanísticas Comarcales, aprobadas por Decreto Foral 80/1999, de 22 de mayo y vigentes conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 4/2008, de 25 de marzo (BOLETÍN OFICIAL de Navarra nº 43 de 4 de abril de 2008), califican estos terrenos como una reserva paisajística, en concreto la reserva RP2. Colina de Santa Lucía.

Las reservas paisajísticas se definen como “zonas del territorio que se identifican y delimitan como reservas con la finalidad de preservarlas de acciones fundamentalmente constructivas con un posible doble objetivo; por un lado, mantenerlas en su estado actual como un referente paisajístico que no se debería alterar, o en determinados casos, esta acción cautelar podría llegar a ser compatible con una actuación de conjunto sobre la zona, que mediante un planeamiento especial, hiciese compatibilizar este carácter predominante como espacio libre y referente paisajístico con algún tipo de acción relativa fundamentalmente al equipamiento.

El régimen de protección es el que en cada caso determine el Plan.”

Sus determinaciones urbanísticas fueron incluidas en el redacción del PM por ser ello de obligado cumplimiento en virtud de la Ley Foral 10/94 de Ordenación del Territorio.



#### 4.- CUESTIONES PORMENORIZADAS DEL PROYECTO BASICO PRESENTADO

El documento presentado consiste básicamente en la creación de una explanada de muy grandes dimensiones que deja su huella sobre la topografía de la colina. Sobre esta superficie de geometría rectangular ( 355 x 500 metros) se localiza el centro penitenciario cuyo desarrollo se realiza mediante la diseminación del programa de forma meramente funcional. Es decir, sin atenerse a criterios de diseño arquitectónico de tipo medioambiental, mas allá de los exigidos por el Código Técnico de la Edificación.

Así, la actuación se define en una parcela de 191.451 m<sup>2</sup>, ocupada por la edificación en 33.270 m<sup>2</sup>. La superficie total construida es 74.688 m<sup>2</sup>. En términos de antropización supone el 16% de la superficie de la colina, sin contar las afecciones colaterales. El movimiento de tierras necesario y previsto en proyecto, supone desmontes de hasta 24 metros de altura lo que supondrá un movimiento de tierras de mas de 1 millón de m<sup>3</sup>. Es decir, no se trata de una ocupación en superficie sino que consiste en una actuación drástica, insensible a las características del territorio en que se asienta. En definitiva es un proyecto que responde a un modelo de centro penitenciario que podría ejecutarse en cualquier lugar.

Los accesos se producen desde el Norte, a través del Polígono Agustinos; concretamente desde el ámbito correspondiente a la Zona ZN-1/U.I.-I, donde existe un Plan Parcial de reciente aprobación y cuya ejecución está pendiente de la aprobación de los instrumentos de gestión correspondientes. La creación de este nuevo acceso, supone la sustitución de los caminos existentes.

A demás de las afecciones que se producen sobre el planeamiento de rango estructurante, existen otras sobre determinaciones del Plan Municipal de rango pormenorizado, centradas principalmente sobre las infraestructuras:

- Abastecimiento de agua. Tubería de 450 y 600 mm
- Red Eléctrica. Líneas Aéreas de 66 Kv y 13,2 Kv, que se apoyan en la S.T.R. de Santa Lucía.
- Canalización Gas. Existe una previsión de Tubería a construir

El proyecto dice prever el desvío de todas ellas, con carácter previo a la construcción del Centro. El análisis de estas cuestiones excede del contenido de este informe y, en su caso, los Servicios de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y las compañías de suministro energético, debieran valorar su contenido.

Por otro lado, se constata la afección mencionada en proyecto sobre el ámbito del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal de la Celda de Seguridad, aprobado el 27/07/99. Se señala esta afección pero no se analiza ni se informa sobre la misma. También se señala en proyecto la existencia del poblado de la edad de hierro localizado en la parte este de la colina; y señala que las actuaciones sobre el mismo se coordinarán con la Institución Príncipe de Viana sin mas consideraciones.

#### 5.- CONCLUSIÓN

Con carácter previo procede manifestar que el deber de cooperación que impera como principio básico entre las Administraciones Públicas ha sido claramente conculcado, negando a este Ayuntamiento, y por extensión a los ciudadanos de Pamplona, cualquier posibilidad de conjugar el interés municipal de preservar la Colina de Santa Lucía como un enclave natural, con el interés estatal de mejorar las instalaciones de los centros penitenciarios

Por lo expuesto, resta al Ayuntamiento de Pamplona analizar el proyecto presentado y emitir el presente informe urbanístico en el marco de la exigua vía de la D.A 3ª de la Ley 13/2003:



**Primero.-** No existe declaración legal, genérica o específica, que atribuya a este Centro Penitenciario la condición de "obra de interés general". No existe, por ello, habilitación para utilizar la vía prevista en la Ley 13/2003. Sólo por ésta razón, la Administración del Estado debe dar por finalizado el procedimiento que ha iniciado, ordenando su archivo.

**Segundo.-** Subsidiariamente y siguiendo la correlación de la D. A. 3ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas es evidente que el Plan Municipal de Pamplona no contempla la implantación de una obra de interés general como lo es el Nuevo Centro Penitenciario sobre la colina de Santa Lucía.

**Tercero.-** Analizado el proyecto presentado, y de conformidad con lo recogido en apartados anteriores se concluye que éste no sólo no es compatible con el Plan Municipal en vigor sino que además es contrario a la clasificación y calificación urbanística en él recogida, siendo además la norma municipal coincidente con las determinaciones de las Normas Urbanísticas Comarcales.

Desde el punto de vista municipal un Centro Penitenciario en Santa Lucía carece de la más mínima justificación urbanística. Hubiera sido razonable pensar que una decisión como la adoptada debía haber analizado previamente cuantas cuestiones de orden urbanístico, ambiental, territorial y social confluían sobre el ámbito sobre el que se iba a incidir.

Es evidente que una actuación como la prevista, por su enorme impacto y el gran volumen que va a ocupar con relación a la totalidad del ámbito choca frontalmente no solo con las determinaciones concretas del Plan Municipal sobre el espacio que se asienta. Se opone a la propia estructura fundamental de la ciudad definida por aquél y por los planes precedentes, fractura que por responder a una decisión de carácter discrecional precisa de una justificación de la que el proyecto de un nuevo Centro Penitenciario indudablemente carece.

En definitiva la propia naturaleza del proyecto propuesto lo convierte en una actuación incompatible urbanísticamente con el Plan Municipal por inadecuado y por lo tanto sobre la que no caben medidas correctoras puntuales.

**Cuarto.-** la pretensión de la Administración del Estado excede del debido ejercicio de las potestades discrecionales, y ello porque la decisión de construir un Centro Penitenciario de esas características en la colina de Santa Lucía resulta absolutamente injustificada por las razones expuestas anteriormente, sustancialmente la ubicación en una reserva paisajística en vez de en un suelo no urbanizable genérico, como la jurisprudencia establece, y, además, su pretendida construcción como si de un suelo normal se tratara, obviando cualquier referencia medioambiental y provocando dramáticos desmontes y profundas excavaciones.

En todo caso, el proyecto habría de someterse previamente a la correspondiente evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con lo previsto, entre otras normas, en la Ley foral 4/2005, de intervención para la protección ambiental y en el RDL 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

Es cuanto tenemos a bien informar a bien en Pamplona, a veintiuno de noviembre de 2008.

José Luis Navarro Resano  
Director del Servicio de Asesoría Jurídica

Luis Berian Luna  
Jefe del Servicio de Planeamiento