



Observaciones Territoriales de Navarra



La evolución de la aplicación de la Estrategia Territorial de Navarra

Febrero de 2013

Transcurridos siete años desde la aprobación de la Estrategia Territorial de Navarra por el Gobierno de Navarra, llega el momento de evaluar cómo se están aplicando en el territorio las propuestas de este documento pionero e innovador que intenta aplicar los principios de desarrollo espacial de la Estrategia Territorial Europea al territorio navarro.

Esta observación quiere reflexionar sobre la vigencia de la ETN en el actual escenario que vive

la sociedad navarra y, a su vez, favorecer la difusión de todo el sistema de gobernanza territorial de la Comunidad Foral, con el objetivo de que sea entendido como un sistema útil para la ejecución y aplicación eficiente de otras políticas sectoriales.

Las consideraciones que se expongan en la Observación Territorial sobre LA EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA serán recogidas en el II Informe de Vigencia de la ETN.

Acrónimos utilizados

APC	Área Polinuclear Central
CSPT	Consejo Social de Política Territorial
EMOT	Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial
ETE	Estrategia Territorial Europea
ETN	Estrategia Territorial de Navarra
LFOTU	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo
MDT	Modelo de Desarrollo Territorial
NUTS	Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas
OTN	Observatorio Territorial de Navarra
PDAT	Planes Directores de Acción Territorial
PGM	Plan General Municipal
POT	Planes de Ordenación Territorial
PSIS	Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal
PUM	Planes Urbanísticos Municipales
SIOTN	Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra

La evolución de la aplicación de la Estrategia Territorial de Navarra

1. La necesidad de la ordenación territorial en el sistema de gobernanza	2
2. La Estrategia Territorial de Navarra	5
3. El sistema de evaluación de la Estrategia Territorial de Navarra	9
3.1 Las Memorias Bienales de la Estrategia Territorial de Navarra	9
3.2 Los Informes de Vigencia de la Estrategia Territorial de Navarra	14
3.3 El Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra	14
4. Evolución de la Estrategia Territorial de Navarra desde su aprobación en 2005: fortalezas y debilidades	18
4.1 Fortalezas	18
4.2 Debilidades	18
5. Visión de la Estrategia Territorial de Navarra a partir de 2013	20
6. Retos para la investigación y el debate	24
7. Bibliografía	27

Autor:

Observatorio Territorial de Navarra, OTN.

El Equipo técnico del OTN está compuesto por:

José María Jimenez Gurucharri, Director Técnico.
Enrique Domínguez Fernández.
Marian García Martínez.
Dámaso Munarriz Guezala.
Esther Rodríguez Dávila.
Xabier Velasco Echeverría.

*Fotografías cedidas por el Archivo de Turismo "Reyno de Navarra",
por la Fototeca del Gobierno de Navarra y por SITNA.*

Observatorio Territorial de Navarra
www.observatorioterritorialdenavarra.es

1

La necesidad de la Ordenación Territorial en el sistema de gobernanza

El término **territorio** conlleva diferentes connotaciones según la disciplina desde la que se aborde. Si bien, la sociedad en su conjunto, y cada persona, tiene un concepto definido del propio territorio, muchas veces no se percibe que es un recurso natural limitado y no renovable. **En el territorio se asienta** tanto la población, que convive con diferentes especies tanto animales como vegetales que también reclaman y necesitan su espacio, como los elementos construidos producto de su actividad, como son las ciudades y pueblos, las vías de comunicación (ferrocarril, autovías, autopistas, redes comarcales),

polígonos industriales, equipamientos para servicios, producción e infraestructuras energéticas, universidades, hospitales, centros comerciales, aeropuertos, parques temáticos, parque automovilístico, vertederos o equipamientos turísticos. Forman parte del territorio los ríos, los bosques, los pastos, las sierras, las selvas, las costas y los diferentes ecosistemas naturales y también debe de haber espacio para la agricultura, la ganadería y las áreas de recreo y esparcimiento.

Esta compleja situación deja patente la necesidad de la existencia de la **Ordenación del Territorio** como una disciplina que ordene el territorio y sus elementos de una manera sostenible, transversal y coherente para garantizar el correcto funcionamiento, la accesibilidad de la sociedad y la sostenibilidad ambiental para las generaciones actuales y futuras.

La ordenación territorial fue definida en la **Carta Europea de Ordenación del Territorio [1]** de 1983 como *“una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*. Añade que es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y por último, la utilización racional del territorio.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra la ordenación del territorio queda plasmada en una serie de políticas e instrumentos de planificación territorial (ver



Observación Territorial “El Sistema de Planificación Territorial de Navarra” [2] que orientan las políticas sectoriales para la buena gestión del territorio. La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) [3], por su carácter estructurante, es el documento rector de la planificación territorial de Navarra del que derivan estas políticas e instrumentos de ordenación territorial.

La ETN participa activamente en el sistema de gobernanza, entendiendo la gobernanza como la capacidad de las sociedades 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 [4]. Navarra participa con la ETN en la construcción del sistema de gobernanza territorial, junto a la legislación en materia de ordenación del territorio, la implementación de importantes instrumentos de ordenación del territorio, como la propia ETN, los Planes de Ordenación Territorial (POT), la experiencia en herramientas

de participación, evaluación y cooperación, como el Consejo Social de Política Territorial (CSPT), y el Observatorio Territorial de Navarra (OTN).

En esta línea, en los POT se pueden encontrar algunas características que permiten establecer qué se entiende por **gobierno del territorio o gobernanza territorial**. Se trata de un conjunto de acciones y políticas con la finalidad de que los instrumentos de ordenación territorial resulten plenamente aplicables y eficaces, y coordinados entre sí. Intervienen por tanto un conjunto de agentes con diferentes competencias y en distintas escalas para diseñar acciones de competitividad, protección y mejora del territorio.

En la presente Observación Territorial se analiza el nivel de aplicación de la ETN desde su aprobación en 2005 y la repercusión de sus orientaciones en la evolución del territorio y la sociedad de la Comunidad Foral de Navarra. Para ello se utilizan los



Reunión del Pleno del Consejo Social de Política Territorial 2012

1

análisis realizados a partir de las tres Memorias Bienales ETN elaboradas en el periodo 2005-2012 y del primer Informe de Vigencia realizado entre los años 2007 y 2008. Las Memorias Bienales deben ser entendidas como herramientas de gobernanza territorial que aportan información territorial para la toma de decisiones, y que no pretenden evaluar el impacto y evolución de las diferentes políticas sectoriales.

La presente Observación Territorial tiene los objetivos de ayudar a la **difusión** adecuada tanto de la ordenación territorial como de los instrumentos que la desarrollan, y del sistema de gobernanza territorial de Navarra establecido en nuestra legislación como un sistema útil para la ejecución y aplicación eficiente de otras políticas sectoriales, así como **orientar a partir de este análisis el II Informe de Vigencia** aportando elementos para la reflexión sobre la vigencia de la ETN o alternatively de la reinterpretación de sus contenidos en base al nuevo escenario de cambio de ciclo que se ha producido en los últimos años.



2 La Estrategia Territorial de Navarra

La ETN es el instrumento de orientación para la planificación estratégica del territorio de la Comunidad Foral de Navarra tal y como recoge la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU) [5].

La ETN, fue aprobada por el Parlamento de Navarra el 21 de junio de 2005 con un horizonte de 25 años, motivo por el que es preciso su seguimiento y revisión periódica.

El papel de la ETN es orientar las políticas sectoriales de los diferentes niveles administrativos bajo el paraguas de una estrategia común, promoviendo la integración y las sinergias de todas las políticas y actuaciones en el espacio navarro y generando una nueva cultura del territorio.

La ETN se basa en seis principios que constituyen en su conjunto el desarrollo territorial sostenible¹.

Tres de los principios son de **carácter general**, resultantes de las Estrategias de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea:

- La **competitividad** es la capacidad de un país o región para generar más riqueza en los mercados mundiales, al tiempo que aumenta la renta de su población.
- La **cohesión social** supone la eliminación de las desigualdades económicas y sociales, y capta la vulnerabilidad de algunas personas para acceder a la vivienda, educación, salud, formación, servicios sociales, y nuevas tecnologías, con el riesgo que ello supone para su falta de integración social y cultural.
- La **sostenibilidad** se relaciona con la capacidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la de las generaciones futuras en lo referente a recursos naturales, calidad de vida y cohesión social.



¹ El desarrollo territorial sostenible es finalidad última de la LFOTU según su artículo 2. También podríamos asimilarlo al concepto de Cohesión Territorial

2 Tres de de los principios son de **carácter territorial**, coherentes con la Política de Desarrollo Regional de la Unión Europea:

- El **policentrismo** hace referencia al desarrollo de un nuevo modelo que contribuya a evitar la excesiva concentración de habitantes y riqueza en un único punto y que fomente la complementariedad y la cooperación entre el campo y la ciudad.
- La **accesibilidad a las infraestructuras y el conocimiento** consiste en favorecer una distribución geográfica eficiente de los servicios públicos y las infraestructuras en el territorio, incluidas las intangibles, como el conocimiento, la innovación y las nuevas tecnologías.
- La **gestión del patrimonio natural y cultural** consiste en preservar y desarrollar creativamente los espacios naturales y culturales con especial importancia histórica, estética y ecológica.

A partir de estos principios, **la ETN establece 18 opciones estratégicas, con 32 objetivos y 80 directrices** que, en su totalidad, pretenden orientar las actuaciones de los distintos departamentos del Gobierno Foral y, más en general, de los agentes sociales de la región.

Estas actuaciones se enmarcan en un **Modelo de Desarrollo Territorial (MDT)** que visualiza las líneas maestras de una utilización adecuada del territorio de Navarra en los próximos años (ver Mapa 1).

2

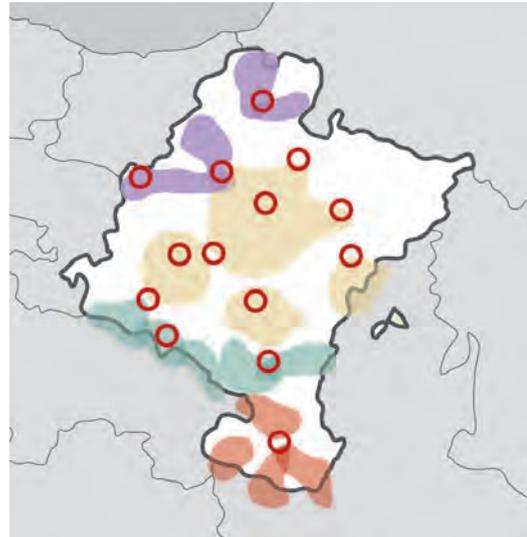
El MDT se compone de tres ideas-fuerza: la concepción de Navarra como Región-Ciudad, el desarrollo de sus principales vocaciones geográficas (Área Polinuclear Central, la Navarra del Eje del Ebro, la Navarra Atlántica, las Zonas Medias y la Navarra Pirenaica)

y la presencia de una serie de elementos que valorizan el territorio: subsistemas regionales y urbanos, espacios rótula y/o de transición, espacios puerta y espacios rurales y naturales estructurantes (ver Mapa 2).

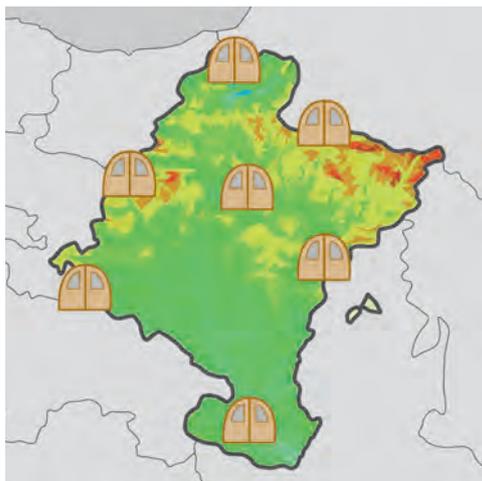
Mapa 2
Elementos que componen el MDT de futuro



Subsistemas regionales.



Subsistemas urbanos.
Espacios rótula y/o transición.



Espacios puerta.



Espacios rurales y naturales estructurantes.
Corredores de comunicación.

FUENTE: Estrategia Territorial de Navarra

3 El sistema de evaluación de la Estrategia Territorial de Navarra

En los últimos años se viene observando que la gobernanza territorial no se entiende sin un pertinente proceso de evaluación continua de los planes, programas o estrategias territoriales.

A partir de los **procesos de evaluación** se obtienen resultados de gran valor analítico, estratégico y de planificación, que permiten detectar los impactos que han producido los programas, planes o estrategias; así como aquellos elementos del territorio que están sufriendo desequilibrios como consecuencia del modelo territorial adoptado. Estos resultados pueden ayudar a la toma de decisiones, tanto para la obtención de un desarrollo sostenible en general, como para el diseño de medidas correctoras para mejorar el proceso de implantación de los distintos planes y proyectos en particular.

El sistema de evaluación de la ETN en Navarra se sustenta en tres elementos, ya definidos por la LFOTU y que son:

- Las Memorias Bienales de la Estrategia Territorial de Navarra.
- Los Informes de Vigencia de la Estrategia Territorial de Navarra.
- El Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra.

3.1. Las Memorias Bienales de la Estrategia Territorial de Navarra

La ETN fue diseñada como un proyecto abierto a la participación de toda la sociedad, y se establecieron unos mecanismos accesibles para su seguimiento y evaluación. La amplitud de su horizonte temporal de 25 años reclamó un sistema de seguimiento que

permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos prefijados y la posibilidad de readaptar las propuestas a medida que se van desarrollando los acontecimientos sociales.

Por ello, de acuerdo con el artículo 33.6 de la LFOTU, la ETN debe someterse cada dos años a una evaluación: "...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".

Como resultado de ello, en el año 2007 se elaboró la I Memoria Bienal de la ETN [6] sobre los años 2005 y 2006, presentando sus resultados al Parlamento de Navarra a principios de 2009. La II Memoria Bienal de la ETN 2007-2008 [7] se realizó durante el año 2009 y en 2010 se presentó al Parlamento el Informe del CSPT sobre la II Memoria Bienal de la ETN. La III Memoria Bienal [8] evalúa el efecto y aplicación de la Estrategia durante los años



3 2009 y 2010, se elaboró durante el año 2011 y se presentó al Parlamento de Navarra en diciembre 2012.

Para la **elaboración de las Memorias Bienales ETN**, se ha seguido una metodología de trabajo **basada en tres acciones**. En primer lugar, se realiza una revisión de la aplicación de la ETN a través de los **instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo**. Los documentos revisados son los POT [9], los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS) y los Planes Generales Municipales (PGM). El segundo paso es el **análisis de los elementos cuantitativos** que se realiza a partir del cálculo de los indicadores del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN) [10] propuesto por el OTN. Este sistema refleja el avance de los objetivos de la ETN con un impacto directo en la vertebración del territorio, y conforman el punto de enlace entre las directrices de la ETN de carácter territorial y los POT. A partir del resultado que ofrecen estos indicadores se conoce la evolución de los seis grandes principios de la ETN. En tercer lugar se realiza un **análisis cualitativo** a través de entrevistas con personas relevantes y conocedoras de la realidad de la Comunidad Foral de Navarra. Finalmente, **se cotejan los resultados obtenidos** a través del manejo de los datos cuantitativos, las principales conclusiones de las entrevistas y la revisión de los instrumentos de planificación, para obtener una síntesis final sobre la implementación de la ETN y la evolución del territorio de Navarra en profundidad.

La I Memoria realizada para el período 2005-2006 destacaba que la Comunidad Foral había evolucionado favorablemente en los seis principios establecidos por la ETN, sobre todo en competitividad y policentrismo y, en menor medida, en accesibilidad y sostenibilidad. Los diferentes agentes territoriales entrevistados consideraban adecuados tanto el MDT propuesto en la ETN como la Estrategia en sí misma. Además, la I Memoria concluía que la mayoría de las opciones estratégicas de la ETN eran atendidas por iniciativas de

los departamentos del Gobierno Foral. No obstante, también apuntaba algunas debilidades en cuanto a su implementación.

Una de las conclusiones principales extraída de las entrevistas realizadas fue que la ETN no había sido lo suficientemente difundida entre los departamentos del Gobierno y, por tanto, sus responsables no contaban con la información necesaria como para aplicar el contenido del documento a otros instrumentos de planificación territorial o sectorial. Además, existía cierta confusión a la hora de delimitar el alcance de la ETN como documento estratégico que excede del marco estricto de la ordenación del territorio.

En la práctica, **se concluyó que se estaban desaprovechando sinergias** en actuaciones realizadas y, según muchas opiniones, **el MDT no se estaba implementando** principalmente por motivos de desconocimiento del mismo.

También se observó que **los indicadores no habían cumplido su papel** de seguimiento de políticas, ya que no hubo una discusión sobre el grado de avance de la ETN y la adopción de medidas para corregir eventuales tendencias negativas. Por último, se detectaba una contradicción entre sus conclusiones principales, la positiva evolución de los seis principios y el avance positivo de las opciones estratégicas y la escasa implementación del MDT.

En la II Memoria Bienal 2007-2008, se obtuvieron una serie de conclusiones respecto al avance de los principios y el grado de implementación de la ETN para ese período de evaluación. En cuanto a las referencias de la ETN en los instrumentos de ordenación del territorio se desprendía que la ETN es un documento de carácter abstracto y conceptual que no había tenido impacto apreciable en la mayoría de los planes concretos, como los PSIS y los PGM (los POT en esa fecha no estaban aprobados). No obstante, se observaba una creciente sensibilidad hacia alguno de sus principios, como el refuerzo del Eje del

3 Ebro, la dotación de infraestructuras en áreas desfavorecidas o la integración de nuevos proyectos en el tejido urbano existente.

En relación con los **seis principios generales de la ETN**, se consideró en dicha II Memoria que Navarra había evolucionado positivamente registrando resultados dispares entre ellos. Mientras que la accesibilidad había mejorado notablemente, no se pudo considerar que Navarra estuviera avanzando hacia el objetivo del policentrismo. El resto de principios evolucionaban favorablemente o se mantenían en una posición estable.

Según las personas entrevistadas, algunas de las opciones estratégicas mostraban mayores avances que otras. Se valoraban positivamente opciones como la innovación y la sociedad de la información, mientras que el incremento de la empresariedad o el aprovechamiento de la vocación atlántica de Navarra no tuvieron una valoración positiva.



En las entrevistas se constató que muchos departamentos del Gobierno de Navarra no habían formulado sus planes y estrategias atendiendo a la ETN pero que prácticamente todos estaban en línea con alguna de sus directrices porque, en general, coincidían con la estrategia del Gobierno de Navarra. Es decir, las orientaciones generales de la ETN se estaban cumpliendo por los departamentos a pesar de la escasa difusión del documento.

El MDT, en general, continuaba sin ser muy bien entendido, aunque la mayoría de los entrevistados lo sintetizó en algunas ideas fuerza, como la noción del equilibrio territorial, la apuesta por generar centralidad en Tudela o reforzar el papel de las cabeceras de valle. En todo caso, se constató una falta de avance en el MDT.

Por último, tal y como se reflejaba también en la I Memoria Bienal, **se constató que la ETN tenía escasa difusión entre los departamentos del Gobierno de Navarra**. Esta circunstancia se achacaba a la complejidad del documento, la dificultad de poder aplicar sus principios a planes concretos, la falta de un presupuesto asignado a su ejecución, y al hecho de que la ETN no se haya dotado todavía de un sistema de gestión eficaz que permita al Gobierno difundir el documento y, en consecuencia, que sus departamentos puedan aplicar su contenido.

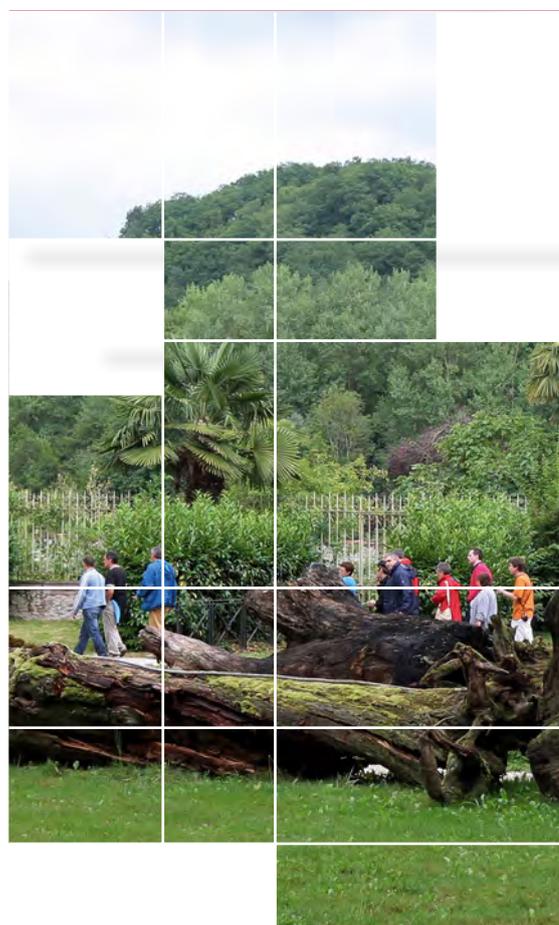
De la reciente **III Memoria Bienal 2009-2010, presentada al Parlamento de Navarra en diciembre de 2012**, se desprende que en cuanto a las referencias de la ETN, en los instrumentos de ordenación del territorio en general siguen sin existir demasiadas referencias tanto en los PSIS como en los PGM. Sin embargo, con la reciente aprobación de los POT la ETN ha visto desarrollados sus principios de manera más específica en las materias que afectan al territorio.

Si se toman en cuenta los **seis grandes principios establecidos por la ETN**, se observa que Navarra ha evolucionado favorablemente en sostenibilidad, accesibilidad y gestión del

3 patrimonio natural y cultural. Mientras que en los otros tres principios, competitividad, cohesión social y policentrismo, la evolución ha sido negativa. Los motivos de esta tendencia negativa se pueden encontrar en la situación de crisis económica que está ocasionando que, por ejemplo, la competitividad, registre en este último periodo de evolución una tendencia negativa cuando en las dos Memoria Bienales anteriores destacaba por sus buenos resultados.

Al igual que en anteriores memorias, se constató que si bien es cierto que muchos departamentos del Gobierno de Navarra admiten no haber basado sus planes y estrategias atendiendo a la ETN o incluso no conocer el documento con demasiado detalle, prácticamente todos los documentos están en línea con alguna de sus directrices porque, en general, coinciden con la estrategia general del Gobierno de Navarra. De todos modos, hay que señalar que para el ámbito sectorial la ETN no ofrece pautas suficientes que puedan dirigir las actuaciones a realizar por los departamentos y que permitan conjugar posibles intereses opuestos que puedan existir entre los diferentes sectores.

A partir de los seis grandes principios, la ETN definió **18 opciones estratégicas** prioritarias para facilitar el desarrollo territorial sostenible de la Comunidad Foral, como objetivo ineludible y finalidad de la propia LFOTU. Según la opinión de los entrevistados, algunas opciones muestran mayores avances que otras. Se valoran positivamente opciones como la innovación, el capital social o el equilibrio territorial, mientras que el Eje del Ebro, la integración laboral o el rejuvenecimiento tienen una valoración negativa.



3 El MDT presenta una especial dificultad de evaluación,

ya que el propio MDT es una propuesta conceptual que no establece objetivos que puedan percibirse de manera evidente en el territorio. Sabiendo esto, se puede concluir que el MDT, en general, continúa sin ser muy bien entendido y se constató una falta de avance en cuanto a su implementación. Como puntos débiles han destacado que el Área Polinuclear Central (APC) continúa sin desarrollarse ya que las ciudades intermedias que la componen pierden fuerza. Además, en este último periodo de evaluación las actuaciones de cooperación en el Eje del Ebro se han percibido como escasas y ausentes de resultados. Sin embargo, la evolución de la inserción en el Arco Atlántico se considera positiva en términos de accesibilidad y gestión de patrimonio natural y cultural. En cuanto al desarrollo del Pirineo navarro por un lado, se afirma que por parte del Gobierno Foral se están desarrollando numerosas acciones pero que sin embargo no están ocasionando los resultados esperados. Finalmente, en relación a las Áreas y subáreas de la ETN se observa un avance considerable en la utilización de esta zonificación en los diferentes planes y estudios del Gobierno de Navarra, como por ejemplo en la propuesta de reordenación del Mapa Local.

Finalmente, se retoman los argumentos de las Memoria anteriores, es decir, que la ETN continúa teniendo **escasa difusión entre los departamentos del Gobierno de Navarra**. Esta circunstancia se achaca a la complejidad del documento, la dificultad de poder aplicar sus principios en planes concretos, la falta de un presupuesto asignado a su ejecución, y al hecho de que la ETN no se haya dotado todavía de un sistema de gestión eficaz que permita al gobierno difundir el documento y, en consecuencia, que sus departamentos puedan aplicar su contenido. De este modo se conseguiría realizar un seguimiento más concreto y exacto de la aplicación de las propuestas de la ETN en las actuaciones de la Administración. A pesar del carácter orientativo de la ETN, es de máxima necesidad que las políticas sectoriales



definidas por el Gobierno de Navarra vayan en línea tanto con la ETN como con los POT. Sin embargo, es cierto que de manera general los conceptos tanto de la ETN como de la ordenación del territorio, por ejemplo el equilibrio territorial, son cada vez más comprendidos y utilizados en otros campos científicos.

3.2. Los Informes de Vigencia de la Estrategia Territorial de Navarra

Al margen de la Memoria bienal, la LFOTU también encomienda en su artículo 33.7 la elaboración de un Informe de Vigencia: *“Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la Estrategia Territorial de Navarra, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda elaborará un informe sobre su vigencia y propondrá, en caso de considerarlo necesario, su revisión”*.

El Informe de Vigencia tiene como objetivo evaluar si el contenido de la ETN sigue vigente en cada periodo analizado, a pesar de los cambios estructurales que se hayan producido en el tiempo. La vigencia se refiere tanto a cada uno de sus capítulos (el diagnóstico, los retos, el MDT, las opciones estratégicas y sus objetivos y directrices) como al sistema de evaluación que el documento establece, a través de los indicadores adecuados. El Informe de Vigencia ha de servir para concluir si la ETN tiene que someterse o no a un proceso de cambio o mejora.

Coincidiendo con la II Memoria Bienal de la ETN (2007-2008), se elaboró el I Informe de Vigencia, que siguió la siguiente metodología:

- Revisión sistemática de las estrategias publicadas con posterioridad a 2005, sobre todo a nivel europeo, para detectar el surgimiento de nuevos retos que no hubieran sido recogidos en la ETN.
- Entrevistas con representantes de todos los departamentos del Gobierno de Navarra implicados en trasladar el contenido de la ETN a la puesta en marcha de acciones concretas para conocer su opinión acerca de la vigencia del documento.
- Trabajo de análisis y consulta con integrantes del CSPT y otros expertos para llegar a las conclusiones finales de este informe.

En cuanto a las conclusiones obtenidas del **I Informe de Vigencia de la ETN se determinó que los principales contenidos de la ETN seguían vigentes y no era necesaria su revisión.** Se proponía al Gobierno de Navarra designar la responsabilidad de la gestión de la ETN al departamento competente en materia de Ordenación del Territorio que, en coordinación con el de Economía, realizaría la convergencia necesaria entre la planificación territorial y económica. También se recomendaba la posibilidad de reservar un presupuesto específico para la implementación de la ETN y establecer un fondo de cohesión territorial para la realización de proyectos estratégicos de cooperación territorial alineados con la ETN. Se enumeraron una serie de actuaciones para mejorar su implementación, como la elaboración de un nuevo sistema de indicadores de seguimiento o clarificar el MDT. Finalmente, se propuso que el CSPT asumiese un papel más visible en los debates territoriales de mayor interés público en Navarra.

3.3. El Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra

La primera propuesta de indicadores territoriales en la Comunidad Foral de Navarra nace con la aprobación de la ETN. Para su evaluación la ETN definió un sistema de indicadores en el que se diferenciaban dos conjuntos de indicadores: los **indicadores de situación y los de seguimiento.**

Los indicadores de **situación** ofrecen una descripción de la situación de Navarra en un momento determinado en función de los seis grandes principios (competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, accesibilidad y gestión del patrimonio natural y cultural) traducidos en indicadores sintéticos de entre 15 y 20 variables cada uno. Por su parte, los indicadores de **seguimiento** están relacionados con las políticas y las estrategias planteadas en el documento.

3 En la práctica, la complejidad de este sistema ha dificultado demasiado su interpretación, evaluación y actualización. La necesidad de un nuevo sistema de indicadores territoriales tanto para la evaluación de la ETN como para los POT resultaba cada vez más patente. Por esta razón, el OTN decidió en el año 2008, a raíz del I Informe de Vigencia de la ETN plantear un nuevo sistema de indicadores territoriales, el **Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN)**, con dos finalidades muy concretas:

- Evaluar de forma numérica el impacto de los instrumentos de planificación territorial de Navarra, particularmente la ETN y los POT,
- Simplificar la compleja realidad para facilitar la toma de decisiones en materia de ordenación del territorio, tanto en la elaboración de los POT, Planes de Acción Territorial (PDAT), PSIS, Planes Urbanísticos Municipales (PUM), Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial (EMOT), como en las decisiones de política sectorial.



Publicación del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra

3 El SIOTN proporciona un gran valor añadido en varios aspectos.

En primer lugar, se han definido nuevos indicadores específicos de temática territorial, como la compacidad, complejidad o accesibilidad; en segundo lugar, se territorializan indicadores de otras temáticas; y en tercer lugar, se relacionan los indicadores con las directrices y objetivos de la ETN y los POT. Esas características permiten que en los procesos de planificación en Navarra se disponga de una base sobre la que se puedan ir debatiendo y precisando los objetivos de cada plan, ya que el sistema no establece los valores deseables de cada indicador.

La estructura de indicadores plantea **cuatro ejes principales**, que se corresponden con los capítulos de los POT: “Patrimonio natural y cultural”, “Sistema urbano”, “Comunicaciones, transportes e infraestructuras” y “Coordinación”. De ellos derivan diferentes temas que, a su vez, se dividen en subtemas reflejados en, aproximadamente, 130 indicadores.

■ 4 EJES PRINCIPALES DEL SIOTN

Patrimonio natural y cultural.



Sistema urbano.



Comunicaciones, transportes e infraestructuras.



Coordinación.



3 Uno de los criterios básicos del sistema es la **comparabilidad del mismo fenómeno a diferentes escalas**. Para tal fin se ha incorporado, en la medida posible, el indicador a nivel europeo, español, navarro y también el referido al nivel de las “subáreas ETN”. Esta última unidad territorial es una división propuesta en la Estrategia para facilitar la planificación supramunicipal (equivalente a una hipotética NUTS4²). El uso de las subáreas en lugar de los municipios sirve para conseguir dos objetivos: evita distorsiones estadísticas que pueden producirse por las pequeñas dimensiones de los municipios y también sirve como herramienta para poner en práctica los análisis, el debate y la planificación a esa escala, inusual hasta ahora en Navarra.

Lo que se pretende con el SIOTN es definir **en qué campos o ámbitos los instrumentos de ordenación territorial pueden o pretenden tener un impacto** sobre la evolución de Navarra. Evidentemente el grado de

influencia varía según los temas, y éste puede ser desde muy directo, por ejemplo la distribución de viviendas, hasta indirecto, como la dependencia del sector agrario. Siempre se podrán encontrar opiniones contrastadas sobre hasta qué punto hay que incluir los impactos indirectos en un sistema de indicadores territoriales de este tipo.

Un avance muy importante ha sido que en la medida de lo posible los indicadores escogidos ya están siendo utilizados en otras regiones y países, como por ejemplo los **indicadores de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible**, para facilitar los ejercicios de comparación sobre el posicionamiento de Navarra respecto a España y Europa. No obstante, en muchas ocasiones no existen indicadores nacionales o internacionales que reflejen satisfactoriamente los objetivos específicos de los instrumentos de planificación en Navarra, en esos casos se ha optado por crear un indicador propio.

² Sistema de clasificación de las NUTS (Nomenclatura de unidades territoriales para estadísticas) establecido por EUROSTAT.

Correspondencia entre los niveles NUTS y las demarcaciones administrativas nacionales:

NUTS1 Agrupación de comunidades autónomas

NUTS2 Comunidades autónomas más Ceuta y Melilla

NUTS3 Provincias más Ceuta Melilla

NUTS4 Comarcas

NUTS5 Municipios

4 Evolución

de la Estrategia Territorial de Navarra desde su aprobación en 2005: fortalezas y debilidades

A lo largo de estos años desde la aprobación de la ETN en el 2005 se viene observando cómo la aplicación de la ETN está evolucionando. Se pueden señalar varias fortalezas y por el contrario algunas debilidades.

4.1. Fortalezas

En cuanto a las **fortalezas** en primer lugar, cabe destacar el **carácter pionero de la ETN**. A nivel de la Unión Europea, la ETN es una de las primeras iniciativas en aplicar desde un instrumento de planificación territorial los objetivos fundamentales y los principios directores de desarrollo territorial de la Estrategia Territorial Europea (ETE) [11] de 1999 a un nivel regional.

La **metodología aplicada** en su elaboración también fue considerada novedosa y difiere de los métodos anteriormente utilizados en planificación regional en España. En este caso, se dio mayor importancia a los procesos de benchmarking, se consideró el espacio sin tener en cuenta las fronteras regionales, se definieron indicadores territoriales para la evaluación y los procesos de participación ciudadana tuvieron gran protagonismo.

La ETN es considerada en general como un buen documento que fue elaborado con una **alta participación** ciudadana y de todos los agentes interesados. Se llegaron a muchos consensos que siguen siendo válidos en la actualidad y que no hay que desechar a pesar de las dificultades que presenta el documento por su complejidad.

En cuanto al contenido del documento, un hecho resaltable es la definición de las “áreas y subáreas intermedias para la ordenación territorial” conocidas de manera simplificada como **“áreas y subáreas ETN”**. La ETN

convino la organización territorial de un nivel intermedio entre la región y el municipio y basándose en los subsistemas regionales y urbanos, distinguió en el territorio regional 10 áreas y 40 subáreas. La nueva estructura definida, constituye el ámbito para el gobierno del territorio y la planificación estructurante y operativa, por lo que resulta el marco territorial apropiado al que referir propuestas y determinaciones de los POT. Las “áreas y subáreas ETN” sirven de marco de referencia para las políticas sectoriales, para la mejor gestión de las competencias de las entidades locales y para el desarrollo de los POT mediante instrumentos previstos a tal fin por la LFOTU. Ya se está observando que progresivamente se está introduciendo en la gestión de otras políticas sectoriales como por ejemplo en el Plan de Desarrollo Rural Sostenible, en el Estudio sobre la reorganización administrativa y funcional de la Administración Local de Navarra o en los POT.

Debido a su carácter estratégico, la ETN sigue coincidiendo con las **estrategias planteadas por el Gobierno de Navarra** y por ello, en general, las líneas de trabajo de los Departamentos coinciden con las directrices marcadas por la ETN.

4.2. Debilidades

Entre las debilidades, se puede mencionar en primer lugar, la complejidad del sistema de indicadores planteados en la ETN, que dificultaba demasiado su interpretación, evaluación y actualización. De hecho, los indicadores de la ETN fueron por este motivo un tema muy debatido. Ya en el momento de la elaboración de la Memorial Bienal de la ETN, varios departamentos del Gobierno de Navarra sostuvieron que los indicadores establecidos por la ETN no eran

4

apropiados para medir el avance de ciertos temas que figuran bajo su responsabilidad. Los aspectos más criticados fueron precisamente la complejidad del sistema, su escasa transparencia debido a que los indicadores sintéticos tienen un alto nivel de abstracción y, finalmente, la complicación que supone tener que calcularlos cada dos años cuando, en muchos casos, las fuentes se actualizan con una periodicidad de 5 a 10 años.

Por ello, tal como se ha descrito en el apartado 3, uno de los aspectos más mejorados en estos años de implantación de la ETN ha sido la redefinición del **sistema de evaluación de la ETN mediante el SIOTN** que ha supuesto un gran avance en el proceso de seguimiento de la ETN, entre otras causas porque los indicadores planteados son simples y no sintéticos como los planteados en su versión original. Como contrapartida, se observa que en todas las evaluaciones se repiten las mismas ideas sobre los puntos débiles de la ETN por lo que se desprende que no se están poniendo medidas correctoras para los problemas detectados a lo largo de estos años.

Como se ha visto, se reitera la afirmación sobre que **la ETN es muy compleja tanto en su estructura como en su contenido** y a ese hecho se le achaca la dificultad de su implantación en los planes sectoriales debido también a la ausencia de un sistema de gestión eficaz de trabajo práctico para su puesta en uso. Además, **el MDT sigue sin comprenderse debido a que es muy conceptual**.

Relacionado con la idea anterior se menciona **la escasa difusión del documento**. Sin embargo, esta idea se considera superada a pesar de que no ha existido un plan de comunicación como tal. Aunque en la actualidad la ETN, en buena parte gracias a los POT, es un documento conocido por los agentes interesados e implicados en la materia. Ya no se baraja la opción de la difusión del documento, sino más bien la elaboración de una guía de aplicación de la ETN y del MDT, en particular en los planes territoriales y sectoriales, que

ayude a su aplicación, ya que esa necesidad ha sido detectada durante la elaboración de las Memorias Bienales.

Como consecuencia de este desconocimiento, **se están desaprovechando sinergias** en actuaciones realizadas entre los departamentos del Gobierno de Navarra que, de lo contrario, podrían favorecer y facilitar el desarrollo territorial sostenible de la Comunidad Foral de Navarra.

Para el próximo periodo de evaluación de la ETN: IV Memoria Bienal 2011-2012 y II Informe de Vigencia de la aplicación de la ETN se podrán plantear estas cuestiones más exhaustivamente y definir un plan de acción concreto para abordarlas.

5 Visión de la Estrategia Territorial de Navarra a partir de 2013

Por todo lo anteriormente comentado, se aprecia que existen claros **indicios que abren el debate sobre la necesidad o no de una actualización de la ETN y que deberán analizarse en el próximo II Informe de Vigencia**. Además, debe tenerse en cuenta que en el momento de redacción y aprobación de la ETN Navarra se encontraba en un momento de bonanza y crecimiento económico y que en la actualidad la situación es bien distinta y han cambiado las prioridades políticas por el **marco de crisis económica**. Otro factor para la reflexión es la **escasa repercusión o proyección pública** que ha tenido la Estrategia lo que ha motivado que haya calado poco en las instituciones navarras. Por ello, es necesario superar estas dificultades con un cambio de lenguaje, de formas, de estructura, de presentación, etc. En definitiva, reformular los objetivos de la ETN de acuerdo con el nuevo modelo económico actual y en línea con **nuevos documentos como los POT y el Plan Moderna**.



La ETN debe estar enfocada a la aportación de soluciones al nuevo escenario económico y social al que se enfrenta la sociedad actual. Sin embargo, **se debe analizar la oportunidad de la revisión desde la naturaleza de la ETN como un documento estratégico** diseñado a largo plazo con un horizonte de 25 años, de cuyo contenido hay que saber reinterpretar en cada momento sus principios y estrategias evitando la tentación de producir revisiones continuas en función del ciclo económico que obliguen a someter cualquier adaptación de sus contenidos a un trámite idéntico al de su formulación original porque iría en contra de su propia naturaleza, y con repercusión en documentos de desarrollo de la ETN como los POT, aprobados en el 2011.

En esta línea y para el caso de considerar la vigencia de la ETN se sugiere la posibilidad de acudir a **instrumentos o documentos de interpretación de la ETN**, que identifiquen el marco y contexto y los nuevos elementos claves del momento actual, para ayudar a reinterpretar y clarificar los contenidos originales de la ETN de manera acorde con la actualidad, sin necesidad de acudir a su revisión.

A continuación se desarrollan unas ideas que podrán **ayudar a la elaboración del II Informe de Vigencia 2013 de la aplicación de la ETN**. Se plantean de manera general, como ideas de base que podrán ser desarrolladas en dicho Informe.

Como ya se realizó en el I Informe de Vigencia, se requiere una nueva **revisión sistemática de las nuevas estrategias definidas**, sobretudo a nivel europeo, para detectar el surgimiento de nuevos retos que no hubieran sido recogidos en la ETN para analizar la coherencia de la ETN con ellos. En ese momento, ya se detectaron nuevos retos

5 que estaban cobrando mayor importancia en Europa sin que eso significase la necesidad de la revisión de la ETN sino más bien su adaptación y actualización de los mismos, ya que todos ellos estaban representados en la ETN aunque su enfoque o evaluación hubiese evolucionado. Estos nuevos retos, muy interrelacionados entre ellos, son:

- La adecuación a los retos de la globalización,
- Los retos demográficos,
- La eficiencia energética,
- El adaptación a los impactos del cambio climático,
- El modelo de transporte y la movilidad sostenible,
- La diversificación social,
- El papel de la cultura en el desarrollo territorial sostenible, y
- La participación ciudadana en la gobernanza.

Todos ellos deben incidir en herramientas y mecanismos que permitan evaluar el capital territorial de nuestra región para poder fundamentar un correcto MDT y el consiguiente desarrollo territorial sostenible.

Parece necesario dirigirse hacia una **convergencia entre la planificación territorial y la planificación económica**, en el caso de Navarra en base principalmente al Plan Moderna como nuevo modelo económico. El Informe de Vigencia debe enfocarse en este sentido definiendo las pautas sobre cómo utilizar la ETN para servir y **coordinarse con las políticas sectoriales**, de manera que las políticas sectoriales sean territorializadas. En esta línea, una de las ideas más repetidas en las Memorias de la ETN es la falta de coordinación entre los departamentos del Gobierno de Navarra en la implantación de la ETN.

Hay que resaltar la importancia del desarrollo de los POT, ya que debido a su carácter normativo y más específico que la ETN, están ayudando en la implementación y difusión de la ETN, del MDT y de la coordinación de las políticas sectoriales. Los POT no

modifican la ETN o sus propuestas, sino que la complementan y concretan a una escala más específica. Lo hacen en dos sentidos muy importantes para la propia ETN:

1. Los POT describen, adaptan y concretan el MDT definido por la ETN. En algunos casos categorizan algunos de sus elementos de manera que dispongan de orientaciones concretas para su gestión: infraestructuras, espacios rurales y paisajes singulares, provisión de dotaciones, usos determinantes...

2. Normativa y anexos temáticos. La incoordinación de la planificación estratégica y operativa no sólo se hace a través del MDT. De la misma forma que en la ETN es necesario que las políticas sectoriales se orienten en base a las directrices y objetivos definidos por este instrumento, en el caso de los POT es la normativa coherente con las directrices de la ETN y los anexos temáticos los que facilitan su aplicación en el territorio y la planificación, considerándose estos de más fácil implantación.

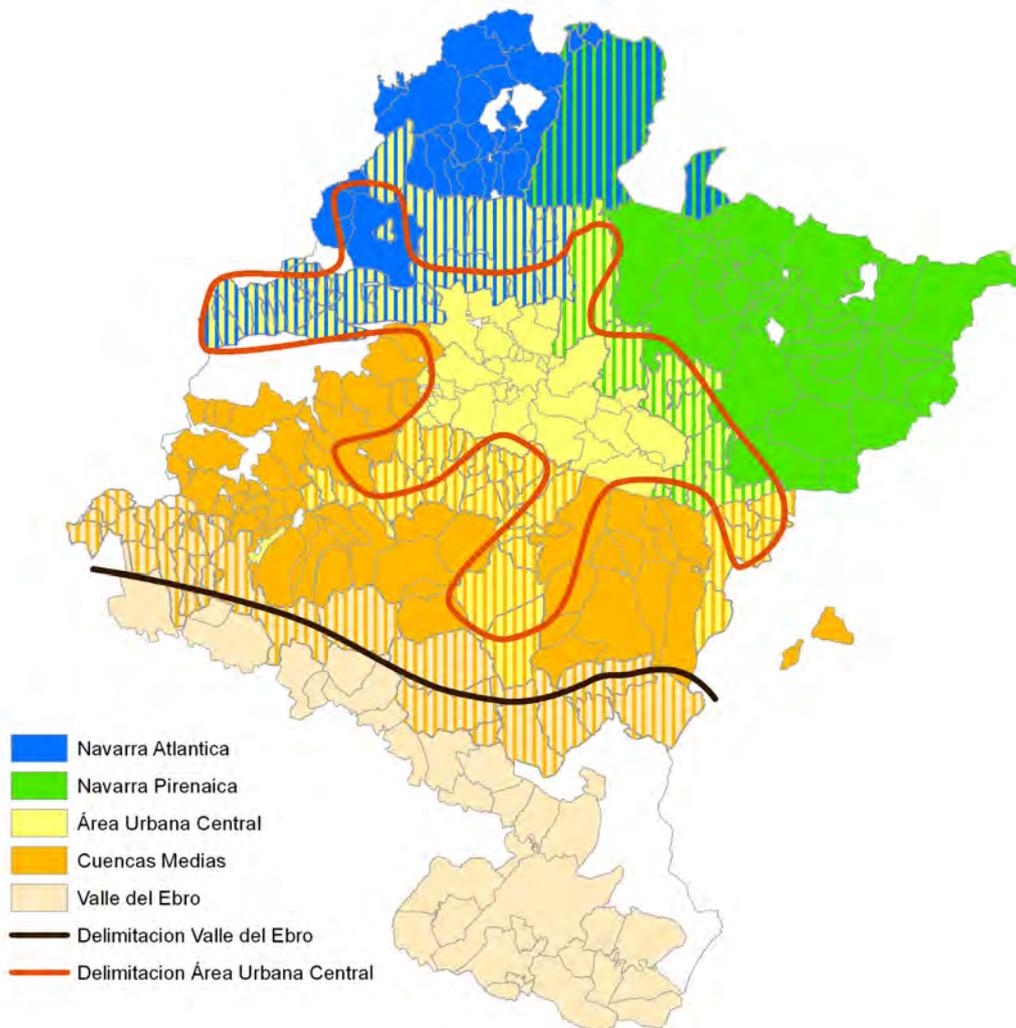
Las determinaciones de los POT pueden ser orientativas o vinculantes. Su fuerza está en su carácter normativo, por tanto, aquellas determinaciones orientativas que afecten a las actuaciones de las administraciones, agentes y políticas sectoriales deben ser usadas fehacientemente y demostrar su coherencia con el MDT. Esta situación no se producía con las determinaciones descritas en la ETN a través de su cuerpo de objetivos y directrices debido a que el instrumento no vinculaba, de ninguna manera, a las políticas sectoriales. En este sentido, los POT están contribuyendo a la implantación de la ETN y es este camino el que hay que seguir y reforzar.

La ETN expresa la diversidad de Navarra a través de la espacialización de sus elementos del MDT: Área Polinuclear Central, Eje del Ebro, Arco Atlántico, Zonas Medias y Pirineo (ver Mapa 3). Estas categorías y la definición de las “áreas y subáreas ETN”

5 han sido determinantes para la propia delimitación del número y ámbitos de los POT. El concepto de áreas de solape o transición no sólo tienen un carácter ecológico sino también paisajístico, cultural y de eficiencia de servicio. Por eso merecen una aproximación conceptual individualizada y, a ser posible, unas determinaciones concretas de gestión.

Esto ha sido introducido en los POT, el alcance de las mismas lo establecerá la propia ejecución de los POT y, cuando sea necesaria, su aplicación en otros instrumentos de ordenación territorial como los PSIS o incluso a escala local en la coordinación y coherencia de las respectivas EMOT.

Mapa 3
Subespacios definidos por la ETN



FUENTE: Estrategia Territorial de Navarra

5 Conviene analizar el impacto de la **posible divergencia entre el modelo de equilibrio territorial establecido por la ETN, y el modelo potencial resultante del planeamiento urbanístico** aprobado que, de concretarse, pondría la prioridad en el Área Metropolitana de Pamplona, con riesgo de desequilibrio para el conjunto de Navarra. En este aspecto parece oportuno utilizar adecuadamente la normativa de los POT, y estudiar la reprogramación en el tiempo de las zonas a urbanizar previstas para atemperar el impacto de la concentración de la población y de los recursos en una zona de Navarra.

Para terminar, cabe hacer referencia al interés de analizar **otras experiencias en estrategias territoriales** como buenas prácticas a tener en cuenta en la actualización de la ETN. Teniendo en cuenta el interés del seguimiento tanto de ámbitos próximos como puede ser el País Vasco, como de ámbitos europeos. Y en esta línea se ha elegido como referencia y ejemplo el **Proyecto de Territorio Suizo** [12], aprobado el 10 de mayo de 2012, por ser considerado un proyecto de visión territorial integral. La Confederación Suiza, posee unos niveles de calidad de vida alta y está entre los primeros puestos en términos de productividad y competitividad. El proceso de elaboración de este Proyecto se inició en el año 2006 con la firma de un convenio entre los agentes implicados para el establecimiento de plazos, presupuestos, objetivos, etc. De acuerdo con los deseos de sus promotores, se ha pretendido mejorar la coordinación y colaboración entre los agentes involucrados para el desarrollo territorial. De esa manera, destaca el trabajo conjunto sin precedentes entre la administración central, los cantones, las ciudades y los municipios para el desarrollo del Proyecto.

En el Proyecto de Territorio Suizo **se han definido estrategias a nivel nacional, pero diseñadas a diferentes escalas**, para mejorar la colaboración, el entorno construido y el paisaje y para coordinar el desarrollo regional, de transportes y de energía. Esto ocasiona que el Proyecto de Territorio Suizo encaje

con el conjunto de las políticas sectoriales implicando también a los actores económicos y a la sociedad civil en general. **La cartografía** elaborada resulta de gran interés ya que sintetiza la situación de diagnóstico y las estrategias a seguir en siete mapas. El documento también desarrolla la idea de la especialización de las diferentes áreas del territorio suizo con consideraciones específicas sobre las estrategias particulares. En el año 2011, el Proyecto se sometió a una larga y profunda consulta pública donde todos los agentes, organismos, asociaciones, ciudadanos, etc. pudieron posicionarse ante el proyecto y proponer mejoras. Posiblemente, debido a esto el documento presenta un **lenguaje sencillo y directo** que facilita la comprensión de cada uno de los objetivos y estrategias establecidas.

Salvando las diferencias de escala, se considera que **el estudio de caso suizo permite abrir una vía para la reflexión sobre la ETN**, sin modificar sustancialmente ni este documento ni el MDT, pero resaltando sus interacciones con las políticas sectoriales y una reformulación de sus directrices.

6 Retos para la investigación y el debate

El sistema de gobernanza territorial de Navarra es considerado como modélico o como referente y así lo confirma el hecho de que se invite a Navarra a compartir su experiencia en diversos foros tanto nacionales como internacionales. En particular el triángulo ETN, CSPT y OTN, que funcionan como un “todo uno”, es un elemento clave de la cultura de la planificación territorial en Navarra. Todo ello indica que se ha elaborado un trabajo consistente a lo largo de estos años que requiere ser mantenido por los beneficios que ofrece para cumplir el objetivo de desarrollo territorial sostenible sobre el que gira la LFOTU.

En coherencia con lo avanzado en la presente observación territorial a continuación se presentan algunos de los **retos para la investigación y el debate** que se identifican para superar la difícil implantación de la ETN:

1. Vigencia, adaptación e interpretación de la ETN en el contexto actual. Se debe estudiar para el próximo II Informe de Vigencia de la ETN, la fórmula adecuada para que la ETN como documento estratégico sea aplicable a largo plazo teniendo en cuenta la coyuntura de cada momento. En esta línea y para el caso de considerar la vigencia de la ETN se sugiere la posibilidad de acudir a **instrumentos o documentos de interpretación de la ETN**, que identifiquen el marco y contexto y los nuevos elementos claves del momento actual, para ayudar a reinterpretar y clarificar los contenidos originales de la ETN de manera acorde con la actualidad, sin necesidad de acudir a su revisión. Este documento podría aportar mayor concreción en la identificación del MDT, recogido en los POT, y nuevos contenidos escritos y gráficos coherentes con la ETN y acordes con la actualidad.

2. Implementación de la ETN mediante los POT. Importa resaltar la importancia del desarrollo y seguimiento de los POT, ya que debido a su carácter normativo y más específico que la ETN, están ayudando en la implementación y difusión de la ETN, del MDT y de la coordinación de las políticas sectoriales. Los POT no modifican la ETN o sus propuestas sino que la complementan y concretan a una escala más específica.

3. Visualización y concreción del MDT. Interesa definir con mayor nitidez el MDT para que sea reconocible y gestionable por los agentes hasta llegar a su progresiva implementación. Es de utilidad perfeccionar y utilizar el MDT recogido en los POT.

4. Integración progresiva de los contenidos de la ETN en la toma de decisiones y en las políticas sectoriales. Las ideas recogidas en la ETN, a pesar de ser, como se ha visto, un instrumento que no se domina de manera generalizada entre los gestores, van calando sobre todo en las zonas donde se detecta la necesidad de tender hacia un equilibrio territorial, la necesidad de generar suelo, servicios, etc. Este hecho revela que se está generando un conocimiento territorial a nivel regional. Un aspecto clave es que los diferentes departamentos del Gobierno de Navarra sean conscientes de que la ordenación del territorio no es sectorial sino transversal a todos ellos, instando a continuación a resaltar la importancia del liderazgo político, siendo éste un aspecto en el que convenirá seguir trabajando en el futuro.

5. Convergencia entre la planificación territorial y económica. Plan Moderna. La definición del Plan Moderna como nuevo modelo de desarrollo económico para Navarra obliga a la coordinación de ambas

6

estrategias para su mejor funcionamiento. En el segundo Informe de Vigencia se deberá analizar el modo de integrar ambos documentos ya que interesa relacionar los problemas territoriales con los económicos para lograr un equilibrio territorial y evitar desigualdad entre territorios y posibles conflictos (acceso a la vivienda y servicios, movilidad, localización y adecuación de las áreas de actividad económica, sistema productivo vertebrado, globalización, distribución equitativo del ingreso y la riqueza,...) todo ello para conseguir un territorio competitivo y cohesionado. Además, la ETN propone el policentrismo como forma de, por un lado, descongestionar espacios en las zonas más desarrolladas y, por otro, desarrollar las zonas más deprimidas, mediante la especialización de núcleos de población favoreciendo su competitividad y el deseado equilibrio territorial.

6. Sistema de Evaluación Territorial. Para avanzar en la mejora de la evaluación de la ETN, se precisa seguir trabajando en el SIOTN en las siguientes líneas:

- Mejorar la definición conceptual de indicadores.
- Mejorar la selección de indicadores para ciertos temas.
- Fomentar la colaboración con los organismos proveedores de datos para mejorar la eficiencia en la obtención de datos.
- Avanzar en la sistematización en el cálculo de indicadores.

7. Coherencia entre el modelo de la ETN y el planeamiento aprobado. Conviene analizar el impacto de la posible divergencia entre el modelo de equilibrio territorial establecido por la ETN, y el modelo potencial resultante del planeamiento urbanístico aprobado que de concretarse pondría la prioridad en el Área Metropolitana de Pamplona, con riesgo de desequilibrio para

el conjunto de Navarra. En este aspecto parece oportuno utilizar adecuadamente la normativa de los POT, y estudiar la reprogramación en el tiempo de las zonas a urbanizar previstas para atemperar el impacto de la concentración de la población y de los recursos en una zona de Navarra.

8. Incorporación del Paisaje. Los fenómenos y elementos territoriales se perciben a través del paisaje. Para Navarra sería una oportunidad ratificar el Convenio Europeo de Paisaje y adecuar, mediante un Plan de Paisaje de Navarra, los instrumentos que sean capaces de identificar, catalogar y gestionar aquellos espacios de interés. El Plan de Paisaje deberá desarrollar las interacciones en el campo de las actividades sectoriales (recurso, seguridad, conservación, producción, valor, etc.) y, de esta forma, implementar las directrices de la ETN.

9. Prestación de Servicios. Un ejemplo claro de aplicación de la ETN para mejorar la eficacia en la prestación de servicios en el actual contexto socioeconómico es, como se señala en la Observación Territorial sobre la Cobertura territorial de dotaciones y servicios [13], introducir los aspectos de vertebración en núcleos cabecera y el concepto de ciudades intermedias propuestos por la ETN durante la planificación de las dotaciones de los servicios de interés general. Hasta la fecha no se está realizando de esta manera por lo que esta cuestión debería ser contemplada de forma progresiva por los distintos departamentos para coordinar y alcanzar la convergencia entre los objetivos de la ETN y de otros planes estratégicos como Moderna.

10. Coherencia entre la Memoria Bial y las políticas sectoriales. Interesa abordar la forma de mejorar la traslación de los resultados de la memoria bial con las políticas sectoriales a desarrollar en los siguientes dos años.

6 RETOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DEBATE

1. VIGENCIA ETN



2. ETN-POT



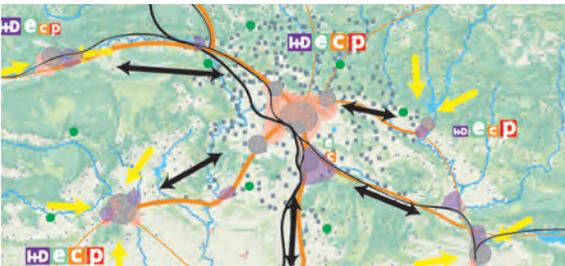
3. CONCRECIÓN MDT



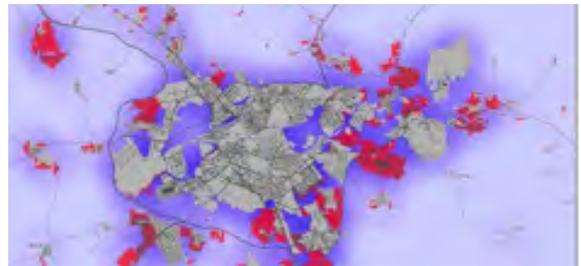
4. ETN Y TOMAS DE DECISIONES



5. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y ECONÓMICA



6. SISTEMA DE EVALUACIÓN TERRITORIAL



7. ETN Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO



8. INCORPORACIÓN DEL PAISAJE



9. PRESTACIÓN DE SERVICIOS



10. COHERENCIA POLÍTICAS SECTORIALES



7 Notas y Bibliografía

[1] Consejo de Europa. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. *Carta Europea de Ordenación del Territorio: aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España)*. Disponible en: [http://titulaciongeografia-sevilla.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/Carta_Europea_OT\[1\].pdf](http://titulaciongeografia-sevilla.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/Carta_Europea_OT[1].pdf) [consulta 15-01-2013].

[2] García Martínez, Marian. “El Sistema de Planificación Territorial de Navarra”. *Observaciones Territoriales de Navarra*, diciembre de 2011. Disponible en: http://potnavarra.nasursa.es/OBSERVACIONES_OTN/OTN%20Planificacion_Territorial.pdf [consulta 15-01-2013].

[3] Navarra. Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. *Estrategia Territorial de Navarra: directrices para la Ordenación del Territorio*. Pamplona: Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra; Navarra de Suelo Residencial S.A., 2006. Disponible en: http://potnavarra.nasursa.es//ETN/ETN_000.pdf [consulta 15-01-2013].

[4] 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/ViewPublicationStart?PublicationKey=KA0601001 [consulta 15-01-2013].

[5] 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 con las actualizaciones posteriores

en: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=16045> [consulta 15-01-2013].

[6] Gobierno de Navarra. *I Memoria Bial de la Estrategia Territorial de Navarra 2005-2006*. Diciembre de 2007. Disponible en: http://potnavarra.nasursa.es//ETN/BienalETN_2005-2007.pdf [consulta 15-01-2013].

[7] Gobierno de Navarra. *II Memoria Bial de la Estrategia Territorial de Navarra 2007-2008*. 2009. Disponible en: http://potnavarra.nasursa.es//ETN/II Memoria Bial ETN_completa.pdf [consulta 15-01-2013].

[8] Gobierno de Navarra. *III Memoria Bial de la Estrategia Territorial de Navarra 2009-2010*. 2012. Disponible en: http://nasuvinsa.es/sites/default/files/pdfs/07.3_III%20Memoria%20bial%20ETN.pdf [consulta 15-01-2013].

[9] Navarra. Departamento de Fomento. *Planes de Ordenación Territorial de Navarra*. Disponible en: <http://siun.navarra.es/contenidos/instrumentos/pot.aspx> [consulta 15-01-2013].

[10] De Vries, Aldert (et al.) *Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN)*. Pamplona: Navarra de Suelo Residencial S.A. DL 2011. Disponible en: http://potnavarra.nasursa.es/OTN/Sistema_Indicadores_Territoriales_Navarra.pdf [consulta 15-01-2013].

[11] Comisión Europea. *Estrategia Territorial Europea: hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf [consulta 15-01-2013].

7 [12] Conseil Fédéral Suisse (et al.). *Project de territoire Suisse*. Berna: Département Fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie et de la Communication (DETEC), 2012. Disponible en: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=fr> [consulta 15-01-2013].

[13] Observatorio Territorial de Navarra. “*Cobertura territorial de dotaciones y servicios*”, *Observaciones Territoriales de Navarra*, diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.nasursa.es/es/ObservatorioTerritorialNavarra/OBSERVACIONES.asp> [consulta 15-01-2013].