



II Memoria Bienal

Estrategia Territorial de Navarra

CONSEJO SOCIAL
DE POLÍTICA TERRITORIAL

N OBSERVATORIO
TERRITORIAL
DE NAVARRA

II Memoria Bienal ETN

Informe elaborado por el Consejo Social de Política Territorial con la asistencia técnica del Observatorio Territorial de Navarra

Índice

1. Introducción	2
1.1. Breve explicación de la Estrategia Territorial de Navarra	2
1.2. La ETN y su ciclo de evaluación	2
1.3. Resultados de la Memoria Bienal 2005-2006.....	3
1.4. Objetivo de la presente Memoria Bienal 2007-2008	4
1.5. Metodología general.....	4
2. Evolución de Navarra según los seis grandes principios de la ETN	6
2.1. Competitividad	6
2.2. Cohesión social.....	8
2.3. Sostenibilidad.....	10
2.4. Policentrismo.....	13
2.5. Accesibilidad	15
2.6. Gestión del patrimonio natural y cultural	17
2.7. Un balance final	18
3. Avance de la ETN en opciones estratégicas y el Modelo de Desarrollo Territorial ...	19
3.1. Avance de las opciones estratégicas	19
3.2. La implementación del Modelo de Desarrollo Territorial	21
4. Aplicación de la ETN mediante políticas sectoriales	27
4.1. Posicionamiento de la ETN en las políticas del Gobierno de Navarra.....	27
4.2. Política de ordenación del territorio.....	27
4.3. Política de infraestructuras y transporte	28
4.4. Política agraria y de desarrollo rural.....	30
4.5. Política turística.....	30
4.6. Política económica, industrial y tecnológica	30
4.7. Política educativa y cultural	32
4.8. Política laboral y social.....	32
4.9. Política de administraciones públicas	34
4.10. Política de medio ambiente	35
5. Aplicación de la ETN a través de los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo	36
5.1. Planes de Ordenación Territorial (POT).....	36
5.2. Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS).....	37
5.3. Planes Generales Municipales (PGM)	39
5.4. A modo de conclusión	40
6. Conclusiones	41
7. Datos y bibliografía consultada	44

Anexo 1: Opciones estratégicas, objetivos y directrices de la ETN.

Anexo 2: Estructura de la Estrategia Territorial de Navarra.

Anexo 3: Lista de personas entrevistadas.

Anexo 4: Resumen de resultados de las entrevistas.

Anexo 5: Cuadros de indicadores.

1. Introducción

1.1. Breve explicación de la Estrategia Territorial de Navarra

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN), aprobada por el Parlamento de Navarra el 21 de junio de 2005, constituye la principal herramienta de planificación territorial de la Comunidad Foral de Navarra para los próximos veinticinco años.

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

La ETN se basa en seis principios que constituyen en su conjunto el desarrollo territorial sostenible: la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, el policentrismo, la accesibilidad y la gestión del patrimonio natural y cultural. A partir de estos principios, la ETN establece 18 opciones estratégicas, con 32 objetivos y 80 directrices que, en su totalidad, orientan las actuaciones de los distintos departamentos del Gobierno Foral y, más en general, de los agentes sociales de la región (ver Anexo 1). Estas actuaciones se enmarcan en un Modelo de Desarrollo Territorial que dibuja las líneas maestras del uso que los navarros pueden hacer de su territorio.

1.2. La ETN y su ciclo de evaluación

La ETN debe someterse cada dos años a una evaluación. Según consta en el artículo 33.6 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU)¹: *“...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”*.

¹ Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. BON núm. 156, de 27 de diciembre de 2002.

En el año 2007 se elaboró la primera Memoria Bienal de la ETN sobre los años 2005 y 2006. Los resultados de esta Memoria fueron presentados al Parlamento a principios del año 2009. El presente informe evalúa el avance de la Estrategia durante los años 2007 y 2008.

Habiendo transcurrido dos años desde la redacción de la primera Memoria Bienal, el Consejo Social de Política Territorial (CSPT) ha tomado la iniciativa de redactar el presente informe en respuesta a esta encomienda. El informe del CSPT, elaborado con la asistencia técnica del Observatorio Territorial de Navarra (OTN), servirá como insumo para la Memoria Bienal definitiva, cuya redacción corresponde al Departamento de Vivienda y Ordenación de Territorio del Gobierno de Navarra. Se ha optado por esta vía para aumentar el grado de objetividad del informe y para dar mayor protagonismo a los distintos agentes sociales en la evaluación de la ETN y su eventual revisión o mejora.

Al margen de la 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”*. Dicho informe se está elaborando en paralelo a la presente Memoria Bienal.

1.3. Resultados de la Memoria Bienal 2005-2006

Los resultados de la primera Memoria Bienal son referencia obligada para el presente informe y, por lo tanto, destacamos aquí brevemente sus principales conclusiones.

Esta primera Memoria realizada para el periodo 2005-2006 destacaba que la Comunidad Foral había evolucionado favorablemente en los seis principios de 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 Modelo de Desarrollo Territorial propuesto en la ETN como la Estrategia en sí misma. Además, la Memoria concluye que la mayoría de las opciones estratégicas de la ETN son atendidas por iniciativas de los departamentos del Gobierno Foral. No obstante, también apunta algunas debilidades en cuanto a su implementación.

Una de las conclusiones principales extraída de las entrevistas realizadas fue que la Estrategia 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 exceda del marco estricto de la Ordenación del Territorio.

En la práctica, se desaprovecharon las sinergias en actuaciones realizadas y, según muchos, el Modelo de Desarrollo Territorial no se estaba implementando.

Esta primera Memoria no abordaba las explicaciones de las tendencias registradas, lo que dificulta la posibilidad de actuar para mejorar ciertas situaciones. A modo de ilustración, se menciona en ella el escaso avance en sostenibilidad frente a la positiva evolución de la competitividad pero, siendo así, ¿existe un cierto desequilibrio entre los dos principios? ¿A qué se debe? ¿Qué se podría hacer para mejorar la situación? Se observa que los indicadores no han cumplido su papel de seguimiento de políticas, ya que no ha habido una discusión sobre el grado de avance de la ETN y la adopción de medidas para corregir eventuales tendencias negativas. Por último, también existe en la Memoria 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 Modelo de Desarrollo Territorial. En el presente informe se recogen todas estas cuestiones.

1.4. Objetivo de la presente Memoria Bienal 2007-2008

La Memoria Bienal tiene como objetivo evaluar el desarrollo territorial de la región en las seis dimensiones propuestas por la ETN y el grado de implementación de las opciones estratégicas y su Modelo de Desarrollo Territorial. El periodo de evaluación de la presente Memoria Bienal abarca los años 2007 y 2008.

1.5. Metodología general

La metodología de trabajo utilizada en la elaboración de esta Memoria Bienal difiere ligeramente de la llevada a cabo en la anterior Memoria del periodo 2005-2006.

Dado su intencionado papel aglutinador de todas las estrategias y planes del Gobierno de Navarra, la ETN es un instrumento que permite guiar actuaciones concretas desde una perspectiva integral que se basa en seis principios (competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, accesibilidad y gestión del patrimonio natural y cultural) para garantizar que dichas acciones beneficien en todos los aspectos a la Comunidad Foral, evitando que se preste una excesiva atención a alguno de ellos en concreto.

En esta Memoria se analiza, por un lado, la evolución de la Comunidad Foral bajo el prisma de estos seis principios y, por otro, en qué medida los departamentos del Gobierno de Navarra han contribuido a esa evolución.

El instrumento diseñado para conseguir este objetivo es el doble sistema de indicadores de situación y seguimiento instituido por la propia ETN. Sin embargo, la escasez del periodo de evaluación, dos años tan sólo entre memoria y memoria, no permite una revisión exhaustiva de cada uno de los indicadores que la misma ETN propone. En parte, porque los institutos estadísticos no actualizan con tanta frecuencia muchos de los indicadores y, además, hay indicadores cuyo valor sólo cambia a largo plazo y no tendría sentido medirlos cada dos años. Por lo tanto, en esta Memoria se realiza una descripción más cualitativa, interpretando la evolución de los seis grandes principios sobre la base de una selección de indicadores con valores actualizados y comprobados. Atendiendo a la información disponible, se han consultado otras fuentes para comprobar, contextualizar y explicar la evolución del indicador. Se ha decidido no calcular un indicador sintético para cada uno de los seis principios, ya que no se dispone de datos suficientemente completos, fiables y estables para el periodo de estudio. En la actualidad se está trabajando en mejorar el sistema de indicadores para futuros informes, tal y como se explica en el Informe de Vigencia de la ETN de 2009. El futuro sistema de indicadores deberá estar coordinado con los indicadores que plantea el Plan Moderna.

Además de calcular e interpretar una selección de indicadores, se ha entrevistado a los responsables de los departamentos del Gobierno de Navarra relacionados con las principales áreas de la ETN. Las entrevistas han tenido como objetivo obtener una impresión general del avance de las 18 opciones estratégicas, así como realizar un inventario de acciones concretas y recoger en qué medida, según las personas entrevistadas, las políticas desarrolladas han respondido a las directrices de la ETN y han tenido su impacto en el Modelo de Desarrollo Territorial. Por último, se ha decidido no calcular los indicadores de seguimiento pertenecientes a cada opción estratégica al considerarse que los departamentos tienen mecanismos más sofisticados para medir el avance de acciones concretas. Los resultados de las entrevistas se reflejan en el Anexo 4 de esta Memoria.

2. Evolución de Navarra según los seis grandes principios de la ETN

La ETN se fundamenta en los seis grandes principios que, según este documento, deberían guiar el desarrollo de la región. No prevalece un principio sobre otro, sino que es cuestión de conjugar los intereses de todos ellos de la mejor manera posible. En este capítulo revisamos la evolución de los seis principios en los años 2007 y 2008.

Cabe destacar que nos encontramos en la situación peculiar de que el periodo de evaluación finaliza precisamente a finales de 2008, precisamente cuando la crisis económica comienza a manifestarse. A pesar de que todavía es temprano para observar el efecto de la crisis en el estado de la región y en comparación con otras regiones o comprobar qué efecto pueda tener en la evolución de Navarra a largo plazo, se han incluido en esta Memoria tanto los datos existentes como los cambios detectados.

2.1. Competitividad

Existe en los últimos años una gran preocupación por mantener y aumentar el grado de competitividad a nivel europeo, nacional y también en Navarra. Tanto la Estrategia de Lisboa del año 2000 como su revisión del año 2005 plantean convertir la economía de Europa en la más competitiva del mundo. Alcanzado ya el año 2010, la diferencia con Estados Unidos ha aumentado debido a las debilidades mostradas por la economía europea, tales como la baja productividad o el menor nivel de innovación relativa. La actual crisis económica ha hecho mella en los problemas de competitividad, lo que ha conducido al debate sobre qué modelo económico se debe seguir.

Navarra se encuentra en una posición relativamente privilegiada en la mayoría de los indicadores de competitividad. El Producto Interior Bruto mantuvo su crecimiento en 2007 y 2008 y también aumentó la tasa de empleo. Si tomamos como referencia el PIB per cápita, en 2007, Navarra ocupa el puesto 32 de las 271 regiones europeas. En cuanto al comercio exterior, se observa un crecimiento continuo de las exportaciones, hecho que fortalece su papel de comunidad exportadora a pesar de que el superávit de la balanza comercial está disminuyendo debido al fuerte incremento de las importaciones. Los sectores con gran presencia en Navarra experimentan un crecimiento económico más fuerte que los mismos sectores en el resto de Europa, lo que indica que la especialización regional (automóviles, agroindustria, energías renovables, etc.) ha facilitado el aumento de la competitividad de la Comunidad Foral.

Un aspecto por mejorar en la economía Navarra es el de la productividad, que se encuentra todavía en niveles inferiores a los de otras comunidades autónomas, como Madrid o País Vasco.

Según el Plan Moderna, elaborado por el Gobierno de Navarra, estas comunidades están consiguiendo mayores niveles de productividad a pesar de tener una tasa de empleo menor. La ETN distingue en su sistema de indicadores una serie de factores que influyen en la productividad. Un factor determinante es el nivel de estudios, que en Navarra sigue creciendo y que es uno de los más altos en Europa. Sin embargo, algunos autores apuntan a que estos altos índices de formación están influidos por los niveles de paro y la dificultad de los jóvenes para acceder al mercado laboral. Si comparamos la tasa de paro juvenil de Navarra (27%) con la media española (39%) la situación regional no es tan mala, pero no ocurre lo mismo si extrapolamos los datos al contexto europeo, ya que la media europea es del 20%. Otro factor es la inversión en Investigación y Desarrollo, que en los años objeto de esta Memoria se encontraba en niveles muy inferiores a los planteados en la Estrategia de Lisboa y, en la práctica, muy por debajo de muchos otros países europeos. Hay que decir al respecto que las diferencias en este sentido se están recortando rápidamente. En cuanto a la formación bruta de capital, que indica la evolución del capital físico, se observa una disminución en la intensidad de la acumulación, que ha pasado de dos dígitos (12%) en el período 2005-2006 a una cifra de 3,9% para 2008, si bien su aportación al PIB se mantiene prácticamente constante.

La crisis ha afectado de forma negativa sobre muchos factores que repercuten en la competitividad de la región. Los indicadores más evidentes son el crecimiento del PIB, que ha pasado del 3,9% en su momento más favorable hasta presentar valores negativos a principios de 2009, y la tasa de empleo, que ha bajado del 72,2% al 67,7% en el mismo periodo. Prácticamente todas las regiones europeas están sufriendo la misma tendencia aunque, según ESPON², la ausencia de datos aún no permite evaluar ni comparar el impacto producido en cada una de las regiones europeas, y mucho menos en otros factores de competitividad, como los niveles de productividad o las inversiones en I+D.

En resumen, se puede concluir que Navarra se sitúa en una posición favorable en cuanto a su nivel de competitividad, tal y como indican sus elevados niveles de PIB, la tasa de empleo y su saldo comercial. Al mismo tiempo, existe una gran incertidumbre sobre la continuidad de dicho comportamiento durante y después de la crisis iniciada en 2008 y todavía no finalizada.

² ESPON es la Red de Observatorios Territoriales Europeos dedicada a realizar investigaciones que sirvan de apoyo a las políticas europeas con impacto territorial.

En este aspecto, la mayor preocupación se centra en conseguir mejorar la productividad incrementando al mismo tiempo el empleo.

Principio	Estado	Evolución 2007-2008	Fortalezas	Debilidades
Competitividad	+	o	PIB, tasa de empleo, exportación, formación.	Productividad, lenta transición hacia el conocimiento.

+ (positivo), o (neutro), - (negativo)

2.2. Cohesión social

Según la ETN, la cohesión social puede entenderse como la igualdad económica y social. Es el dato que refleja en qué medida los individuos y grupos no quedan excluidos de los cambios sociales y de participar en las actividades del conjunto de la población: vivienda, educación, salud, empleo, formación, acceso a los servicios sociales y a la cultura. El término no sólo se refiere al grado de desigualdad o exclusión que puede haber en una sociedad, sino también a elementos difícilmente medibles, como la confianza, la seguridad, participación, relación, etc. En este contexto también se suele hablar del término *“capital social”*, que subraya el papel de la cooperación y la confianza para el logro de resultados colectivos o económicos.

Según la mayoría de las variables que expresan el grado de cohesión social, la Navarra es una sociedad altamente cohesionada. El paro, un factor determinante de exclusión de las personas, se encuentra en niveles bajos y, hasta el inicio de la crisis, estaba en situación asimilable al pleno empleo. El acceso de la mujer al mercado laboral, uno de los principales retos socioeconómicos señalados por la ETN, está aumentando. Navarra es una de las comunidades autónomas de España con la tasa de actividad femenina más alta y ya se encuentra al mismo nivel que otros países europeos. Según el Instituto de Estadística de Navarra (IEN), el número de hogares en situación de exclusión que viven en la pobreza ha disminuido significativamente entre los años 2005 y 2007, aunque es cierto que en 2008 se produce un aumento destacable de petición de solicitudes de renta básica por efecto de la crisis. La desigualdad de la renta entre las personas en Navarra (medida mediante el índice de GINI) está entre las más bajas de toda Europa. El Plan Moderna incluso menciona que es menor que la de las sociedades más igualitarias de Europa, como Noruega o Islandia, aunque hay que interpretar este dato con cierta precaución porque está comparando una región con países enteros que cuentan, por su dimensión, con mayor diversidad interna.

En cuestión de salud, la esperanza de vida se encuentra entre los niveles más altos de Europa y sigue aumentando ligeramente. Ya no existen prácticamente viviendas sin calefacción, aunque puede haber otros aspectos de la vivienda que aún no se hayan solucionado. Un tema de gran debate en la sociedad española, que no recoge la ETN como factor de cohesión social, es la accesibilidad a la vivienda. En Navarra las cifras muestran un crecimiento del esfuerzo bruto de acceso a la vivienda que pasa del 18,9% de 2004 hasta el 26,3% de 2008, valores en todo caso inferiores a la media nacional. En otras palabras, se observa que los años de dedicación de los hogares a pagar el valor de su vivienda han aumentado de 3,3 a 3,8 en el mismo período. En educación, el grado de abandono es del 12% en 2007, pero ha empeorado hasta el 15% en la fecha de la publicación de este informe, lo que aleja Navarra del objetivo marcado en la Estrategia de Lisboa de reducir este valor por debajo del 10% para 2010. En todo caso, el grado de abandono en el resto de España casi duplica al de Navarra.

El aspecto menos tangible de la cohesión social es el grado de integración sociocultural y la capacidad de participación, intercambio y aprendizaje de las personas. La ETN lo mide a través de la intensidad de la vida cultural (teatro, cine, etc.), entendiendo que la vida cultural es una expresión del interés de la sociedad por compartir valores sociales y culturales. Entre los datos a destacar cabe señalar la disminución de los espectadores de cine, mientras que los museos parecen atraer cada vez a más gente.

La crisis puede afectar a ciertos aspectos de la cohesión social. De hecho, el número de personas en situación vulnerable ha aumentado, como muestran las cifras del paro. También es significativo el aumento de solicitudes y de unidades preceptoras de renta básica en 2008. A pesar de ello, la Encuesta de Condiciones de Vida sobre datos 2008 destaca que Navarra es la Comunidad con menor tasa de pobreza relativa. Sin embargo, hay que destacar que la crisis parece no afectar a la evolución de la tasa de actividad femenina, que ha continuado su crecimiento del 50,5% en 2006 al 52,7% en 2008. Otro dato positivo es la reducción del esfuerzo bruto de acceso a la vivienda hasta un valor del 20% en Navarra gracias a la caída de los precios y los bajos niveles de los tipos de interés.

En resumen, Navarra sigue desarrollándose como una sociedad altamente cohesionada, con pocos grupos vulnerables o excluidos. Un reflejo de esta situación es el alto valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH), desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Según este indicador, Navarra ha alcanzado las máximas cotas a nivel mundial, situándose por encima de Islandia o Noruega. No obstante, existen aspectos que pueden mejorarse, como es el de la accesibilidad a la vivienda. Además, habría que analizar con más detenimiento el aspecto de la integración sociocultural.

Principio	Estado	Evolución 2007-2008	Fortalezas	Debilidades
Cohesión social	+	o	Poca exclusión social, alta esperanza de vida, grado de escolarización.	Desconocimiento del grado de integración sociocultural, accesibilidad a vivienda.

+ (positivo), o (neutro), - (negativo)

Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano. Fuente: Plan Moderna

2.3. Sostenibilidad

La sostenibilidad consiste en satisfacer las necesidades de la actual generación sin sacrificar la capacidad de futuras generaciones de atender sus propias necesidades (Informe Brundtland). Aunque el término se suele aplicar a todos los aspectos de una sociedad (económicos, sociales y ambientales), la ETN lo restringe a las cuestiones ambientales, principalmente el consumo y reciclaje de materias primas. Los elementos relativos a la biodiversidad y conservación de la naturaleza se describen más adelante bajo el epígrafe *gestión de patrimonio*.

En términos absolutos, el consumo energético ha seguido aumentando debido al crecimiento económico. Sin embargo, a partir del año 2005 se está logrando un desacoplamiento del consumo energético frente al crecimiento del PIB que se refleja en una ligera disminución de la intensidad energética final, expresada en consumo de energía final por PIB.

La introducción de tecnología más eficiente está dando fruto. Además, el porcentaje de energía primaria procedente de fuentes renovables sigue aumentando y se encuentra en niveles muy altos en comparación con España y, sobre todo, con el resto de Europa – el 65% de la energía eléctrica que consume Navarra procede de fuentes de energías renovables –, aunque hay que destacar que la contribución todavía es pequeña en comparación con el consumo total procedente de fuentes energéticas tradicionales. Las emisiones de CO₂ muestran una gran fluctuación que no es fácil explicar sin más profundidad.

Desde la puesta en marcha de las centrales térmicas de Castejón, las emisiones han aumentado de 1,16 millones de tm/año en 2002 a 2,9 en 2005. El bajo valor de 2006 (1,51) ha sido recuperado otra vez en 2007 (2,59) y se alcanza un valor más alto en 2008 (3,26). Aunque España se ha comprometido con el Protocolo de Kyoto a fijar el tope en el 15% para el periodo 2008-2012 respecto de 1990, ese compromiso no se ha traducido en la realidad en una distribución práctica por comunidades.

En materia de movilidad sigue observándose una gran dependencia del vehículo privado. Entre 2005 y 2008 el número de vehículos por cada 100 habitantes ha aumentado de 45,4 a 47,0. Este nivel se aproxima a la media española y supera ligeramente la media europea. Al mismo tiempo, se comprueba un ligero descenso del uso del coche en el año 2008 respecto a 2007. El uso del transporte público en Navarra difiere según módulo: el número de viajeros en tren ha aumentado considerablemente, tanto en las nuevas líneas a Madrid y Barcelona como las de media distancia; el transporte interurbano en autobuses de líneas regulares está disminuyendo, mientras que el transporte urbano tiende a crecer (Tudela) o establecerse después de un periodo de crecimiento (Comarca de Pamplona). El kilometraje de carreteras construido por habitante en Navarra es relativamente alta en comparación con Europa, ya que Navarra es una comunidad con baja densidad de población y que, además, se encuentra muy dispersa en el territorio. No obstante, a pesar de la reciente construcción de autovías, el valor del parámetro está disminuyendo debido al gran crecimiento de la población.

En cuanto al uso de materias primas, cabe destacar que la productividad de los recursos en España (PIB/materia prima) está muy por debajo de Europa (0,86 frente a 1,55). No se han podido encontrar datos referentes a Navarra. Por otra parte, la gestión de residuos mejora ligeramente, ya que en el periodo 2005-2007 la cantidad de residuos urbanos generados por habitante se mantuvo estable, mientras que el reciclado de vidrio y papel está aumentando.

Entre las muchas formas de analizar la sostenibilidad ambiental destaca la denominada “*huella ecológica*”. Este concepto refleja cuánta superficie consume una sociedad, es decir, cuánto terreno necesitan las personas para obtener recursos naturales y asimilar los residuos que producen. En el año 2005 la Comunidad Foral necesitaba 5,6 hectáreas de territorio biológicamente productivo por habitante para satisfacer su consumo y absorber sus residuos. El déficit ecológico se aproxima a 2 hectáreas por habitante, ya que cuenta con una elevada biocapacidad (3,7 hectáreas/habitante). Desde el año 1998, primer año de medición, existe una tendencia de mejora por la fuerte introducción de la generación de energía eólica (Departamento de Medio Ambiente).

En teoría, la crisis provoca una cierta mejora en los indicadores de sostenibilidad. La reducción de volúmenes de producción y transporte genera una disminución de emisiones de CO2. La pregunta es, sin embargo, qué efectos tendría en el medio ambiente la recuperación de valores de producción anteriores.

Como ya se ha destacado en memorias precedentes, el panorama de la sostenibilidad ambiental no es tan positivo como el de los otros objetivos estratégicos. Existe una contradicción entre el avance que se está logrando en el uso de las energías renovables y los bajos valores de eficiencia ambiental del sistema productivo de Navarra. No obstante, en los años 2007 y 2008 se empieza a apreciar una ruptura de tendencias negativas en algunos aspectos, como la reducción del uso del vehículo privado.

Principio	Estado	Evolución 2007-2008	Fortalezas	Debilidades
Sostenibilidad	o	+	Energías renovables, consumo del hogar, reciclaje.	Eficiencia ambiental del sistema productivo, dependencia del coche, CO2.

+ (positivo), o (neutro), - (negativo)

Gráfico 2 .Algunos datos sobre sostenibilidad. Fuente: Plan Moderna

2.4. Policentrismo

El policentrismo suele referirse por un lado a una configuración espacial equilibrada de población, actividades económicas y funciones territoriales que permita el aprovechamiento de economías de escala y evite los costes de la congestión. Por otro lado, también suele incorporar elementos de coordinación y gobernanza territorial, enfatizando la necesidad de un desarrollo coordinado entre distintos territorios a diferentes escalas. La ETN menciona tres aspectos del policentrismo: desigualdad en la distribución espacial de la renta y la población a escala regional, suprarregional y europea, cooperación interterritorial e inclusión social.

La desigualdad entre territorios se puede medir con el Índice de GINI, que determina el grado en que difiere la distribución real de una variable en el espacio respecto de una distribución hipotética totalmente equitativa. Por ejemplo, los municipios de Navarra muestran una gran variedad de valores de densidad poblacional que los alejan de un deseado equilibrio en el cual la población se distribuiría por todos ellos de manera homogénea. Según el Índice de GINI, la desigual distribución espacial de la población está disminuyendo ligeramente en Navarra. No obstante, es un indicador que debe tomarse con precaución, ya que los cambios que se produzcan en la densidad de dos o tres municipios pueden afectar de forma considerable al Índice de GINI de toda Navarra.

Sería interesante investigar el desarrollo de los distintos núcleos y su grado de complementariedad, ya que así se podría constatar que Pamplona sigue atrayendo más población que las ciudades intermedias. Y éstas, a su vez, experimentan un crecimiento mayor que los municipios localizados en sus zonas de influencia. Además, las zonas más despobladas siguen perdiendo peso poblacional en Navarra, aunque en los dos últimos años el proceso de despoblación se ha detenido. En términos de complementariedad, no existe un análisis que pueda indicarnos si aumentan o disminuyen las dependencias funcionales entre los distintos municipios.

En lo que se refiere a la inclusión social, la reducción significativa de las disparidades de las tasas de paro entre los municipios es un dato positivo. No se han podido recabar datos referenciados espacialmente sobre la renta de las personas para analizar si también están disminuyendo las diferencias de nivel económico de las familias entre los municipios.

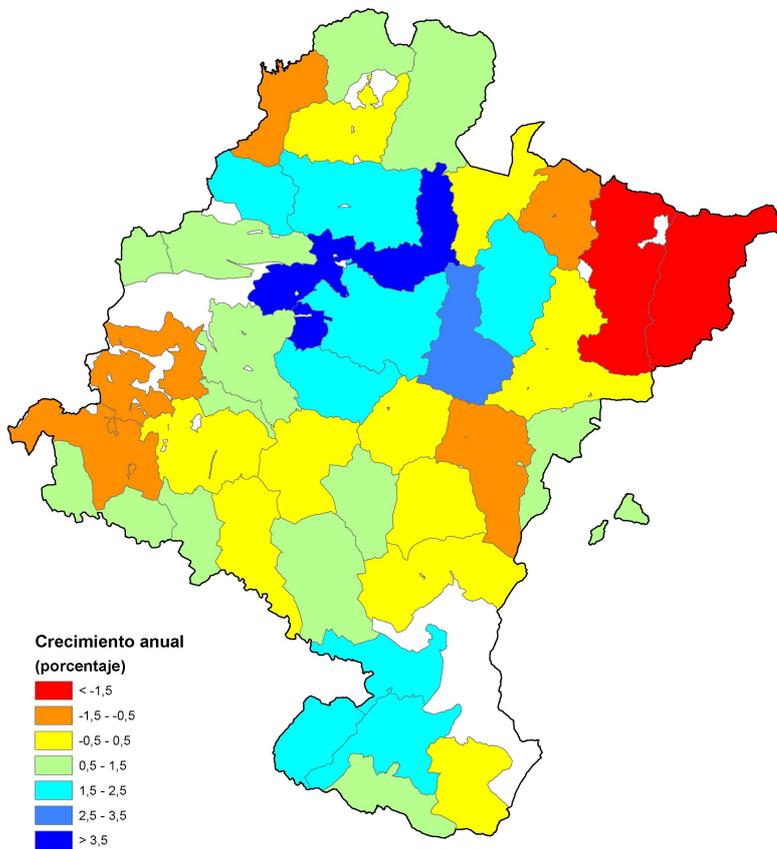
El grado de cooperación y colaboración entre los municipios y las regiones está aumentando ligeramente, como se demuestra a través de la creación de nuevas mancomunidades y la firma de protocolos entre Navarra y las comunidades vecinas, aunque esta cooperación se basa en gran parte en llevar a cabo actuaciones concretas y no se abordan temas o alianzas de carácter más estratégico.

En resumen, no podemos considerar Navarra como una comunidad policéntrica. Es muy difícil orientar las actuaciones públicas y privadas para que esta situación pueda cambiar, así como prever el impacto de la crisis sobre este objetivo, que podría tener dos consecuencias opuestas: por un lado, un flujo de población hacia áreas rurales debido a la pérdida de puestos de trabajo en los centros urbanos y, por otro, que las diferencias entre las tasas de paro y los niveles de renta se incrementen por el mayor impacto de la crisis en zonas con un sistema productivo más sensible, como pueden ser las zonas industriales de la Navarra Atlántica.

Principio	Estado	Evolución 2007-2008	Fortalezas	Debilidades
Policentrismo	-	o	Reducción de desigualdades de paro, incremento de coordinación local y regional.	Modelo centralizado, tendencia a la concentración demográfica en Pamplona, falta de coordinación estratégica.

+ (positivo), o (neutro), - (negativo)

Gráfico 3. Tasa anual de crecimiento demográfico entre 2005 y 2008.



2.5. Accesibilidad

La accesibilidad se refiere a la facilidad de alcanzar un destino o servicio deseado. Incluye dos aspectos importantes: la conectividad física mediante infraestructuras de transporte y el acceso al conocimiento. La accesibilidad constituye un importante factor de localización de las regiones para aprovechar el potencial de desarrollo del que disponen o puedan disponer.

En cuanto a la accesibilidad al conocimiento se observa una constante mejora en Navarra. El uso de herramientas informáticas está aumentando a un ritmo muy alto, aunque en 2008 la tercera parte de los hogares navarros aún no disponía de un ordenador y la mitad de la población no era usuaria de internet. El número de ocupados en I+D sigue en ligero acenso y Navarra continúa siendo una de las regiones europeas con mayor porcentaje de población con formación superior.

En cuanto a la conectividad, cada región tiene sus propias limitaciones geográficas de tamaño poblacional que la condicionan para alcanzar ciertos niveles de accesibilidad. A nivel internacional, Navarra está mejorando su grado de conectividad por el aumento del número de vuelos en los aeropuertos de regiones colindantes. A nivel interregional, la puesta en marcha de trenes de mayor velocidad hacia Madrid y Barcelona también ha contribuido a mejorar la situación. Internamente ha aumentado el número de núcleos localizados cerca de autovías o autopistas (del 72,6% en 2005 al 76,0% en 2008) gracias a las nuevas autovías del Camino y del Pirineo. También la mejora de la N-121 ha contribuido a facilitar el acceso a núcleos del norte de Navarra. Como ya se ha mencionado anteriormente, la longitud de carreteras por habitante en Navarra es relativamente alta comparada con Europa, dado que Navarra posee una baja densidad de población. Aunque el crecimiento demográfico de los últimos años ha hecho disminuir el valor de esta variable, éste no es un dato alarmante ya que *de facto* está aumentando la conectividad gracias a las inversiones en la red de carreteras y no existen problemas de congestión. En materia de transporte público, sin embargo, se observa un estancamiento de conectividad, sobre todo en el servicio de ferrocarril a nivel interlocal.

A modo de conclusión se puede decir que la accesibilidad ha mejorado notablemente en Navarra, salvo en cuestiones como la conectividad interna en transporte público o la conectividad externa por carretera y ferrocarril hacia Francia y el resto de Europa. Para una siguiente evaluación sería necesario analizar hasta qué punto se puede mejorar todavía la accesibilidad en los puntos o municipios más condicionados por sus circunstancias geográficas. La crisis podría afectar a la realización de ciertas inversiones o ralentizar un cambio de modelo de transporte hacia un sistema multimodal donde el ferrocarril adquiriera un mayor peso. Esta cuestión podría afectar seriamente a Navarra dada su débil conectividad ferroviaria, sobre todo con el sur de Francia.

Principio	Estado	Evolución 2007-2008	Fortalezas	Debilidades
Accesibilidad	+	+	Aumento uso TIC, conectividad interna por carreteras, conexión ferrocarril con Madrid y Barcelona.	Conectividad con Francia, modelo de ferrocarril, transporte interurbano.

+ (positivo), o (neutro), - (negativo)

2.6. Gestión del patrimonio natural y cultural

La gestión del patrimonio natural y cultural es el tercer elemento que destaca la Estrategia Territorial Europea como condición para un desarrollo territorial sostenible de la región. Principalmente, estudia la actitud de la sociedad frente a su propio patrimonio, que es el elemento constitutivo de la identidad regional respecto a otros espacios. La ETN menciona dos aspectos principales en este sentido: la conservación de la biodiversidad y la gestión de paisajes culturales. Pero además, entre sus indicadores también analiza la actitud de las personas frente al consumo del agua o a la movilidad.

En cuanto a la gestión directa de la biodiversidad, Navarra tiene una superficie protegida relativamente grande en comparación con Europa y España. Como las áreas más importantes ya están protegidas no tiene sentido seguir midiendo su aumento. En un caso ideal, se podría intentar medir el estado de la biodiversidad como resultado de la gestión que se está haciendo de los espacios naturales, pero aún no existe un método fiable. Otro dato que refleja el éxito de la gestión del patrimonio natural es la superficie afectada por incendios, que se ha mantenido estable en los últimos años en torno a un 0,2% de la masa forestal total.

El turismo rural es un reflejo del interés de la sociedad por su patrimonio y su puesta en valor. Aunque el turismo está aumentando de forma global en Navarra, el porcentaje de turistas que utilizan los alojamientos rurales se mantiene más o menos estable, lo cual indica que todavía no existe una transformación importante hacia el turismo rural. En relación directa con este tema está la gestión del patrimonio cultural: rutas, eventos culturales y centros históricos. El Gobierno de Navarra está invirtiendo muchos recursos en gestión cultural pero resulta difícil valorar el impacto de estas inversiones. Un tema poco desarrollado dentro de este contexto es el del paisaje cultural.

La gestión de recursos ambientales se concentra en el agua, el suelo y los recursos energéticos. El consumo de agua en los hogares está disminuyendo considerablemente y ha pasado de de 150 litros por habitante y día en 2003 a 120 en 2007, lo que demuestra conciencia y actitud de ahorro en la población. Las pérdidas de agua en las redes públicas de abastecimiento urbano persisten, pero a niveles más bajos que en el resto de España. Navarra es una comunidad prácticamente autosuficiente en agua y no ha tenido problemas de escasez.

En resumen, existe un trabajo constante dirigido a concienciar a la ciudadanía sobre la problemática ambiental y, poco a poco, están cambiando ciertos hábitos de consumo y reciclaje. También se está asumiendo lentamente la importancia y el valor del patrimonio cultural y natural de la región.

Es complicado comprobar si la crisis afectará en alguna medida a esas tendencias, aunque en principio cabe esperar que la labor concienciación continúe gracias al efecto conjunto de la ya existente sensibilidad social y al empeño de las administraciones públicas en estos aspectos.

Principio	Estado	Evolución 2007-2008	Fortalezas	Debilidades
Gestión del patrimonio	o	+	Biodiversidad, concienciación ciudadana, hábitos de consumo, gestión de incendios. Inversión en recuperación y rehabilitación de monumentos histórico-artísticos.	Turismo rural, gestión del paisaje.

+ (positivo), o (neutro), - (negativo)

2.7. Un balance final

Este cuadro resume las conclusiones principales de cada uno de los seis principios.

Principio	Estado	Evolución 2007-2008	Fortalezas	Debilidades
Competitividad	+	o	PIB, tasa de empleo, exportación, formación.	Productividad, lenta transición hacia conocimiento.
Cohesión social	+	o	Poca exclusión social, alta esperanza de vida, grado de escolarización.	Desconocimiento del grado de integración sociocultural, accesibilidad a la vivienda.
Sostenibilidad	o	+	Energías renovables, consumo del hogar, reciclaje.	Eficiencia ambiental del sistema productivo, CO2, dependencia del coche.
Policentrismo	-	o	Reducción de desigualdades de paro, mayor coordinación local y regional.	Modelo centralizado, concentración demográfica en Pamplona, falta de coordinación estratégica.
Accesibilidad	+	+	Aumento uso TIC, conectividad interna por carretera, nexo ferroviario con Madrid y Barcelona.	Conectividad a Francia, modelo ferrocarril, transporte interurbano.
Gestión del patrimonio	o	+	Biodiversidad, concienciación ciudadana, hábitos de consumo, gestión de incendios. Inversión en recuperación y rehabilitación de monumentos histórico-artísticos.	Turismo rural, gestión de paisaje.

+ (positivo), o (neutro), - (negativo)

3. Avance de la ETN en sus opciones estratégicas y el Modelo de Desarrollo Territorial

3.1. Avance de las opciones estratégicas

La ETN dispone de dos mecanismos para orientar el desarrollo de la región: las 18 opciones estratégicas, con sus respectivos objetivos y directrices, y el Modelo de Desarrollo Territorial. En este apartado se evalúa, desde una perspectiva integral, el grado de implementación de las 18 opciones estratégicas.

Aunque su carácter es orientativo, cada una de las 18 opciones estratégicas debería inducir a actuaciones conjuntas de los departamentos que luego se apliquen a través de directrices más específicas en cada tema. Las directrices se tratan con más detalle en el siguiente capítulo, donde se evalúan los planes y estrategias de cada departamento del Gobierno de Navarra.

En principio, las 18 opciones deberían conformar el conjunto de estrategias prioritarias de la Comunidad Foral con unos objetivos claros, consensuados y difundidos. Tal y como ya se puso de manifiesto en la anterior Memoria, una importante debilidad de la ETN es su escasa difusión, aspecto que en estos años no ha mejorado sustancialmente. Además de eso, todavía no se ha puesto en marcha un mecanismo que oriente las opciones estratégicas de manera inequívoca y entendible. Los indicadores de seguimiento que la ETN ha asignado a cada una de las opciones estratégicas no parecen reflejar una política consensuada y aplicada.

La falta de una definición clara de lo que se pretende conseguir con cada opción estratégica complica la realización de una evaluación objetiva sobre su avance.

La Figura 4 muestra la valoración media que otorgan las personas entrevistadas a cada una de las opciones estratégicas. La barra refleja el grado de dispersión de las opiniones basado en la desviación estándar. Se observa que tanto las valoraciones de las distintas opciones como la opinión de las personas acerca de una misma opción estratégica son muy diversas.

Según la percepción de los entrevistados, se está avanzando considerablemente en las siguientes opciones estratégicas:

- Convertir Navarra en una región de aprendizaje e innovadora.
- Desarrollar sectores de base tecnológica en Navarra.
- Desarrollar el Área Polinuclear Central.
- Impulsar el espacio de cooperación del Eje del Ebro.
- Reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra.
- Reforzar la gestión de los activos naturales.

Otras opciones estratégicas reciben una valoración baja:

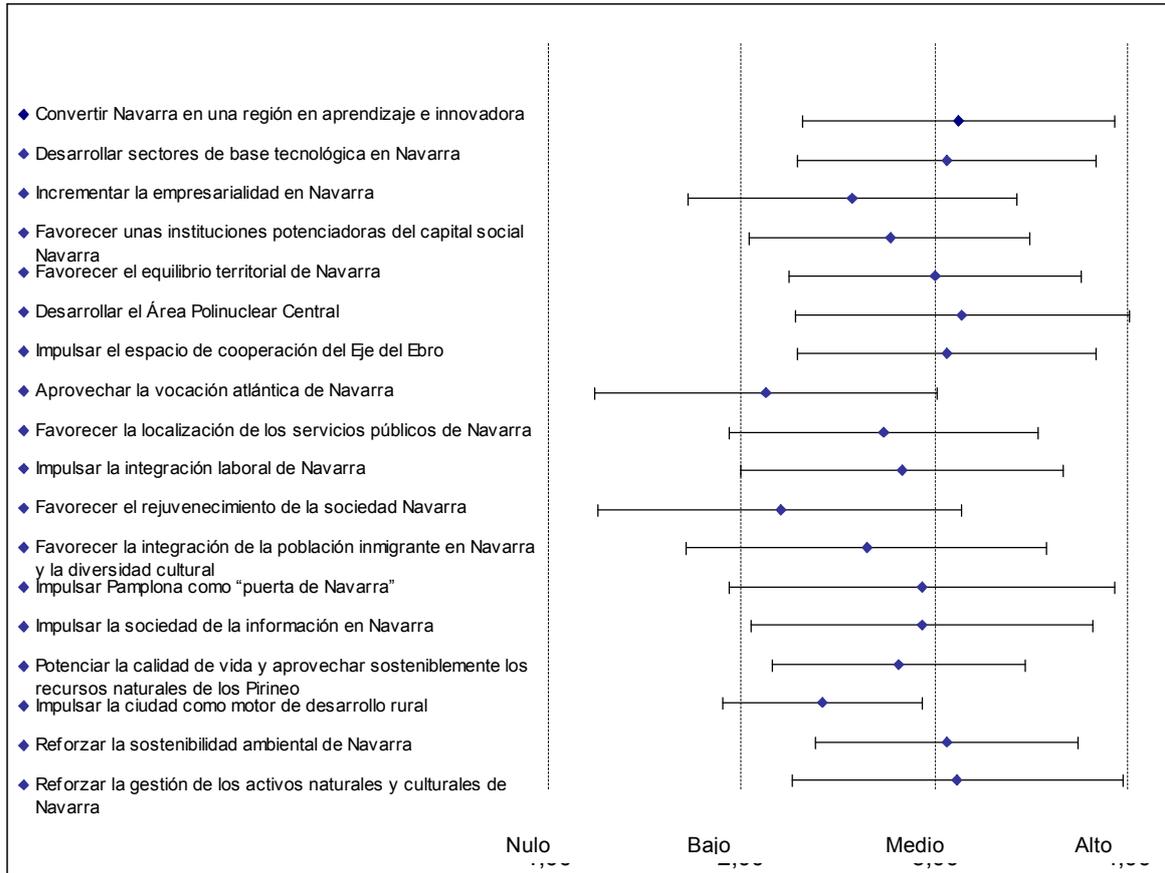
- Incrementar la empresariedad en Navarra.
- Aprovechar la vocación atlántica de Navarra.
- Favorecer el rejuvenecimiento de la sociedad navarra.
- Impulsar la ciudad como motor de desarrollo rural.

La mayoría de las personas entrevistadas resaltan el esfuerzo que el Gobierno foral está realizando en la implementación de cada una de estas opciones, como por ejemplo en la promoción de centros de investigación en Navarra, y el apoyo que se presta a las empresas para que aumenten su nivel de innovación. No obstante, las opiniones divergen en cuanto al impacto que hayan tenido estos esfuerzos porque todavía es pronto para analizar los resultados obtenidos, salvo en ejemplos muy emblemáticos como los avances en el sector de las energías renovables. En otro orden de cosas, se ha comprobado la necesidad de difundir de forma más extensa conceptos como el de “Área Polinuclear Central”, que resulta bastante desconocido para las personas entrevistadas. La mayoría se muestra optimista con las inversiones que está realizando el Gobierno fuera de la Comarca de Pamplona e insisten en favorecer la coordinación interdepartamental e interinstitucional, ya que consideran que de esta manera se reforzará aún más la opción *Favorecer el equilibrio de Navarra*.

Cabe resaltar el consenso existente en valorar la lentitud en el avance de algunas opciones estratégicas importantes, como el escaso aumento de la generación de empresas o el insuficiente aprovechamiento de la vocación atlántica de Navarra. En el primer caso, parece que la dificultad estriba en reorientar la cultura social hacia la empresariedad, mientras que en el segundo la clave estaría en explotar posibilidades de cooperación con Francia y País Vasco.

Finalmente, la opción estratégica, *Impulsar la ciudad como motor de desarrollo rural*, ha recibido una puntuación muy baja por el desconocimiento de los entrevistados de su significado.

Figura 4: Valoración del avance de las opciones estratégicas (ver lista de entrevistados en Anexo 3)



3.2. La implementación del Modelo de Desarrollo Territorial

El Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) es uno de los principales instrumentos de la ETN para abordar los retos de la Navarra del 2025. En él se dibujan las líneas maestras del uso que los navarros pueden hacer de su territorio y, al mismo tiempo, sirve de marco de referencia para las políticas públicas y actuaciones de los agentes privados que tengan impacto sobre el espacio regional.

El MDT busca una mayor vertebración del territorio mediante la consolidación de la red de asentamientos, la integración de las zonas menos pobladas, la conciliación de la movilidad individual con el interés colectivo y la proyección externa de Navarra.

El MDT es sobre todo una propuesta conceptual, una manera de ver el territorio. No propone objetivos concretos en cuanto a, por ejemplo, la protección del patrimonio, la concentración de servicios o la especialización económica en ciertos espacios. En este capítulo se intenta evaluar si los elementos o conceptos que propone el MDT están ganando fuerza en las actuaciones de los diferentes departamentos y si se reflejan en el desarrollo real de la región. Hay que destacar que los Planes de Ordenación Territorial están trabajando para concretar el Modelo de Desarrollo Territorial con más detalle y, por lo tanto, ofrecerán un marco más adecuado para una evaluación futura.

Los elementos del modelo

El MDT propone una serie de elementos que conforman la vertebración territorial de la región: los subsistemas regionales, los subsistemas urbanos, los espacios rótula y/o transición, los espacios puerta, los espacios rurales y naturales estructurantes y los corredores de comunicación. Cada uno de estos elementos debería ser contemplado en el momento de tomar decisiones que afecten a la Ordenación del Territorio. Por ejemplo, los subsistemas urbanos deberían estar conformados en una red de núcleos con una cierta distribución de funcionalidades a diferentes escalas, pero también tendrán que asumir criterios de la ciudad compacta y compleja.

Se percibe una cierta confusión entre los departamentos en cuanto al significado y uso de los elementos del modelo debido, sin duda, a su complejidad y lo poco desarrollados que aparecen en la propia ETN. No se sabe con certeza hasta qué punto es deseable o adecuada la concentración de servicios en cabeceras de valle o la construcción de áreas logísticas en un tejido urbano. Del mismo modo, los departamentos desconocen cómo pueden incluir otros elementos, como los espacios rótula o los espacios puerta, en sus actuaciones.

En otros casos sí tienen claro de qué manera proceder, pero observan ciertas contradicciones no resueltas en la ETN, como ocurre con los espacios rurales y naturales estructurantes. Algunos defienden al máximo la protección de suelos de alta productividad, mientras que otros consideran inamovibles las áreas de conservación y unos terceros creen que se pueden tratar las dos categorías con más flexibilidad, priorizando criterios de competitividad.

Constitución del  rea Polinuclear Central

El  rea Polinuclear Central (APC) se percibe como una red más amplia de cooperación entre núcleos, tanto en cuanto a dimensiones como en sus funciones. Engloba un espacio discontinuo alrededor de Pamplona que incluye las ciudades intermedias: Estella, Tafalla, Sangüesa y Altsasu/Alsasua.

En la práctica, todavía resulta difícil promover el concepto de cooperación a este nivel. Hay avances en la concentración de ciertas funciones en las ciudades intermedias, como son las áreas logísticas en Tafalla y Estella o la especialización en ciertas actividades económicas, como las energías renovables en Sangüesa. Además, se está haciendo un importante esfuerzo por generar suelo industrial fuera de la comarca de Pamplona.

Al mismo tiempo, se observa que la mayoría de las empresas que se traslada de la comarca a las ciudades intermedias lo hacen por necesidad de contar con amplios espacios en zonas con menos restricciones ambientales vinculadas a bajas densidades poblacionales. Este proceso se corresponde con el objetivo de reducir el papel industrial de Pamplona, pero se debe más al resultado del “desbordamiento” de la actual Pamplona y no tanto a una estrategia de perfiles especializados y complementarios entre las ciudades intermedias.

Un objetivo plasmado de forma explícita en la ETN es reducir el porcentaje de población en Pamplona y su Área Metropolitana. Sin embargo, desde la aprobación de la ETN, en 2005, hasta 2009 la tendencia apunta a una mayor concentración en la capital.

Otro objetivo es reforzar el atractivo de Pamplona como ciudad del conocimiento. Aunque el tema es susceptible de diferentes interpretaciones, se nota que el crecimiento urbano en la comarca sigue siendo disperso, lo que pone en peligro cierta calidad paisajística. Lo mismo ocurre en los procesos de rururbanización (crecimiento de los pequeños pueblos localizados a una distancia razonable de Pamplona), que se han acelerado por la construcción de las Autovías del Camino y del Pirineo. Aunque el porcentaje de crecimiento aún no es elevado, a largo plazo pone en cuestión el propio carácter del APC como red de núcleos establecidos en un espacio rural y natural de gran atractivo.

Un elemento destacado es el avance de Pamplona como puerta de Navarra, tanto en términos de accesibilidad física (estación de mercancías, Ciudad del Transporte, nuevo aeropuerto) como en conocimiento.

El Eje del Ebro, espacio de cooperación

El Eje del Ebro navarro forma parte del Eje Medio del Ebro, espacio compartido entre Navarra, Aragón, la Rioja y Álava y que presenta características muy similares. Además posee un potencial articulador de dos espacios europeos: el Arco Atlántico y el Arco Mediterráneo.

La ETN plantea la necesidad de reforzar los diferentes subsistemas urbanos presentes a lo largo del Eje como una especie de ciudad lineal, sin que tengan que agruparse alrededor de una capitalidad comarcal única.

En los últimos años diversas actuaciones han promovido la centralidad de Tudela, consiguiendo extender su influencia no sólo a la parte navarra del Eje, sino también a ciertas zonas de La Rioja y Aragón. Ejemplos de esta tendencia son el estudio de viabilidad de un área logística intermodal, la construcción de la Ciudad Agroalimentaria de Tudela, otra área de actividades económicas, el establecimiento de titulaciones pertenecientes a la Universidad Pública de Navarra y la instalación de una dependencia del Departamento de Desarrollo Rural.

Aún es temprano para valorar si estas acciones han conducido a un cambio en el flujo de personas o el sistema económico que repercutan en el funcionamiento territorial.

Algunos departamentos mencionan en sus valoraciones aspectos específicos ligados al Eje del Ebro. En materia de vivienda la demanda es escasa y, en consecuencia, las actuaciones de Gobierno también lo son. Un aspecto importante que hay que abordar en la zona es el de la rehabilitación, ya que los cascos históricos han sufrido un proceso de abandono que ha provocado que el grado de mantenimiento del parque de viviendas en esta área sea inferior al de otras zonas de Navarra. En cuanto al patrimonio natural se han impulsado varios Lugares de Importancia Comunitaria (LICs), aunque es necesario reforzar su estado de conservación.

El potencial de cooperación en el Eje del Ebro es grande, pero no todas sus posibilidades están en marcha. Algunos ejemplos de posible cooperación se refieren a temas de transporte y movilidad, patrimonio y turismo y servicios públicos. En 2009 el Gobierno de Navarra ha firmado convenios de cooperación con Aragón y La Rioja que podrían significar el inicio de una cooperación más estratégica a medio plazo.

Inserción en el Arco Atlántico

Se considera el Arco Atlántico como un espacio que engloba el norte de Navarra y sus áreas colindantes, Guipúzcoa y Aquitania, con acceso al mar Cantábrico. La Navarra Atlántica posee un gran valor natural y paisajístico del que disfrutaban los sistemas urbanos que se encuentran rodeando el corredor principal de este espacio, entre Donostia/San Sebastián y Bayona.

La ETN pretende poner en valor su patrimonio natural y cultural como capital principal de la zona. Existen ciertamente algunos avances, como el impulso de varios LICs y la ordenación y gestión de los recursos forestales. Sin embargo, algunas vocaciones entran en conflicto entre sí, como son, por un lado, la protección del paisaje y, por otro, el aumento de la construcción dispersa en parcelas no urbanizables, situación que se debe a un hábito tradicional de la zona y que se encuentra amparado por la propia Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Algunos municipios están empezando a plantear soluciones ante esta situación. Por otra parte, los programas de rehabilitación de vivienda tienen gran acogida en la zona y fortalecen la preservación del patrimonio cultural.

Según la ETN, el Arco Atlántico también podría jugar un papel como espacio de transición entre Donostia-San Sebastián, Bayona y Pamplona, siendo destino turístico y residencial para los habitantes de las zonas urbanas próximas. Se está avanzando en ambos aspectos con la construcción de áreas logísticas en Irurtzun, Bera y Altsasu/Alsasua. En el Plan de Carreteras del Gobierno de Navarra se promueven los núcleos que sirven de enlace entre el Arco Atlántico y el resto de Navarra. Por su parte, el Plan de Desarrollo Rural de Navarra ya contempla acciones en materias turísticas y ambientales.

Las Zonas Medias. El nuevo papel de las ciudades intermedias y sus áreas de influencia

La ETN califica las Zonas Medias como subsistema regional pero su descripción coincide en gran parte con el del Área Polinuclear Central, salvo por algunas especificaciones de cada ciudad intermedia. Todas afrontan, en mayor o menor medida, el reto de generar un camino de desarrollo propio capaz de frenar la fuga de actividades a Pamplona. Hasta ahora no hay evidencia de que se esté imponiendo un escenario u otro, aunque sí hay señales alarmantes, como la disminución del comercio en todas las ciudades. Además, el grado de cooperación entre las ciudades intermedias para realizar alianzas estratégicas o constituir un lobby regional es prácticamente inexistente.

El Pirineo y otros espacios rurales y naturales

Son espacios que seguirán estando demasiado alejados como para formar parte de los entramados semiurbanos, mantendrán un marcado carácter rural y tendrán problemas específicos que demandarán una atención diferenciada. La ETN distingue tres espacios: el Pirineo, los espacios rútila y de transición, que se encuentran en los ejes de comunicación, y las zonas periféricas, que son pequeñas áreas que, a diferencia del espacio pirenaico, no conforman un continuo.

En los últimos años el Gobierno ha hecho un esfuerzo importante por atender las necesidades de estas zonas. La culminación de estos esfuerzos está reflejada en el Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo, que aglutina una serie de acciones dirigidas a mejorar la base productiva del Pirineo. Ejemplos de este esfuerzo son la elevada subvención para la rehabilitación de viviendas, la construcción del parque empresarial “Valle de Roncal” y el área logística en Lumbier.

El Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014 diseña planes de acción específicos para zonas rurales prioritarias de Navarra que abarcan todo tipo de acciones y medidas de desarrollo rural sostenible.

Las áreas para la ordenación territorial a escala intermedia

Un elemento fundamental de la ETN es su apuesta por conseguir una organización territorial de nivel intermedio entre la región y el municipio. Se propone como nivel de trabajo para la planificación territorial la escala intermedia por ser considerada más adecuada para la previsión de las infraestructuras, equipamientos y servicios que estructuran el territorio. En concreto, la ETN habla de un total de 10 áreas y 40 subáreas.

Esta subdivisión ha sido recogida por los POT, que no sólo se organizan entre sí agrupando las diez áreas mencionadas, sino que también incluyen análisis territoriales y propuestas de desarrollo para cada una de las subáreas. Otro plan que ha recogido la delimitación de la ETN para realizar la priorización de sus programas es el Plan de Desarrollo Rural de Navarra.

Quizás es ahora más necesario que nunca recordar que la zonificación de la ETN es la única que ha sido aprobada por el Parlamento de Navarra, por lo que sería muy recomendable que todos los departamentos del Gobierno de Navarra utilizaran esta división como criterio único a la hora de elaborar sus planes y organizar sus actuaciones.

A modo de conclusión

Es difícil evaluar el grado de implementación del Modelo de Desarrollo Territorial porque el mismo modelo es una propuesta conceptual que no establece objetivos que puedan percibirse de manera evidente en el territorio.

No obstante, haciendo una interpretación del modelo se puede concluir que ciertos elementos se están fortaleciendo, como la centralidad del área de Tudela o los corredores de transporte, gracias a lo cuales ha aumentado claramente el flujo de pasajeros entre los distintos núcleos navarros. Otro elemento que está ganando importancia, aunque de manera muy reciente, es la cooperación interregional. En las actuaciones del Gobierno se aprecia cierta sensibilidad hacia las necesidades de los espacios naturales y rurales y también se observa una gradual implementación de las áreas para la ordenación territorial a escala intermedia.

También hay tendencias que van en contra del propio modelo, como la continuada concentración poblacional en Pamplona, la falta de estrategias comunes de las ciudades intermedias o la escasa coordinación existente en las inversiones realizadas por los distintos departamentos en las cabeceras de los subsistemas urbanos que organizan espacios rurales.

Para conseguir una próxima evaluación más específica será necesario que los POT se encarguen de concertar más a fondo el Modelo de Desarrollo Territorial.

4. Aplicación de la ETN mediante políticas sectoriales

4.1. Posicionamiento de la ETN en las políticas del Gobierno de Navarra

La ETN convive con gran cantidad de planes y estrategias del Gobierno de Navarra. En este capítulo revisamos la consistencia de esta convivencia y comprobamos si la ETN realmente logra ejercer su papel orientador para las actuaciones estratégicas de los distintos departamentos.

Hay que destacar que todos los entrevistados reconocen el documento como estrategia de desarrollo integral de la Comunidad Foral y no sólo como instrumento de planificación territorial (ver Anexo 4). Al mismo tiempo, es cierto que se han elaborado o se están elaborando otros planes de carácter estratégico, como el Plan Moderna o el Plan Anticrisis, del que forma parte el Plan Navarra 2012, que han sido más difundidos que la propia Estrategia. Es precisamente la escasa difusión de la ETN lo que provoca que su aplicación siga siendo escasa.

La relación entre estos planes y la ETN no es siempre evidente. Es difícil encontrar en ellos una referencia explícita a la ETN y muchos planes carecen de una territorialización de las propuestas que contienen. Al mismo tiempo, también hay que reconocer que la complejidad de la ETN dificulta percibir con claridad de qué manera ofrece un marco de referencia para otros planes. En los casos en que sí hay referencias a la ETN se suele enfatizar la idea fuerza de *“equilibrio territorial”* para justificar inversiones fuera de la comarca de Pamplona. Otro elemento que está ganando presencia en otros planes es la definición de áreas de planificación; es decir, las 10 áreas y 40 subáreas ETN. Por otro lado, no se ha encontrado un plan cuyo marco de referencia para conjugar diferentes intereses sectoriales sea la ETN.

En los próximos apartados analizamos los planes y programas estratégicos más importantes desarrollados por los distintos departamentos en los últimos años y el grado en que han incorporado las orientaciones de la ETN.

4.2. Política de ordenación del territorio

Las políticas de Ordenación del Territorio tienen carácter transversal y se efectúan mediante una serie de instrumentos, como los Planes de Ordenación del Territorio (POT), los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS) y los Planes Generales Municipales (PGM). Todos ellos pueden considerarse instrumentos de implementación de la ETN y como tales se tratan en un capítulo aparte.

Al margen de los instrumentos de ordenación territorial, el Servicio de Ordenación del Territorio ha promovido la elaboración de dos planes más.

El primero es el Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo, aprobado en 2006, puesto en marcha para revitalizar el territorio pirenaico navarro mediante la mejora de las infraestructuras físicas y virtuales, de la actividad económica y empleo y el mantenimiento de la población. La elaboración del Plan se ha realizado en cumplimiento de la directriz 71. *Realización a corto plazo de un Plan de emergencia para el Pirineo.* El plan ha incluido varios proyectos como, por ejemplo, la implantación de banda ancha y TDT, el refuerzo de vías interiores, la realización de infraestructuras locales, el impulso y desarrollo de productos turísticos, la apertura de oficinas comarcales de asesoramiento urbanístico y de vivienda y la puesta en marcha de diez proyectos emblemáticos para el Pirineo.

El segundo es el Plan Director de la Bicicleta, cuyo objetivo principal es la planificación de una red de vías ciclistas que discurran por todo el territorio foral y garanticen los objetivos enunciados en la ETN: incorporar criterios de sostenibilidad a las infraestructuras y servicios de transporte, mejorar la calidad de vida de la población e implicar a toda la sociedad en la conservación y disfrute del medio ambiente. Se pretende además con este Plan apoyar e impulsar planes de vías ciclistas en los diferentes municipios navarros, así como promocionar el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible.

En estos momentos el Plan se encuentra en trámite administrativo para su aprobación. El Plan hace referencia expresa tanto a la ETN como a los POT, cuya zonificación ha sido adoptada como referencia en su redacción. Contribuye al cumplimiento de varias directrices de la ETN, sobre todo a las ambientales relacionadas con la movilidad sostenible (directriz 74. *Favorecer el interés colectivo a través de la movilidad sostenible.*)

4.3. Política de infraestructuras y transporte

Las políticas de infraestructuras y transporte están a cargo del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, cuya actividad en este periodo se ha basado en el desarrollo de diferentes Planes.

El Departamento de Obras Públicas elaboró el II Plan Director de Carreteras de Navarra 2002-2009 que apuesta, en primer lugar, por el desarrollo de una importante red de Ejes Estratégicos de Gran Capacidad que vertebran el territorio y faciliten la plena accesibilidad, la seguridad y comodidad en las comunicaciones.

En segundo lugar, aspira a la ejecución de una equilibrada y homogénea red de carreteras para el conjunto de la geografía navarra que garantice este servicio público a la población y a las empresas, de forma que sea un factor decisivo para el desarrollo y progreso de la Comunidad Foral.

El Plan ha tenido en cuenta, mencionándolos expresamente, los POT y los planes municipales. En cambio, no incluye una referencia específica a la ETN y no se dispone de un análisis que defina en qué medida responde el Plan a sus directrices, aunque sí se basa en objetivos de carácter territorial, económico, social y medioambiental.

El Canal de Navarra es un proyecto emblemático que cuya construcción fue decidida antes de haberse aprobado la ETN y que, ya en su primera fase, facilitó la puesta en marcha de zonas de riego. En el periodo de evaluación que nos ocupa se aprobó el Plan Foral de Regadíos y el Proyecto de Creación de una Zona Regable en Tierra Estella. En los procesos de decisión se observa que las directrices de la ETN juegan un rol importante, desde la puesta en valor del patrimonio natural (exclusión de zonas ZEPAS) hasta la vertebración del territorio mediante el fortalecimiento del sistema productivo en zonas rurales.

Otro proyecto emblemático es el corredor navarro de Tren de Alta Velocidad (TAV). La misma ETN apuesta por la construcción de dicho corredor en varias de sus directrices (3. *Infraestructuras de transporte de viajeros de alta velocidad como el avión y el ferrocarril de alta velocidad*, 14. *Infraestructuras y servicios de transporte de mercancías de alta capacidad*, 49. *Construcción de vías de gran capacidad a Francia y Madrid-Tudela*). No obstante, lo que no se ha conseguido hasta la fecha es debatir sobre un sistema de transporte público en su totalidad, que integre las diferentes escalas y módulos de transporte, lo cual sería una verdadera respuesta a la ETN.

Con el Plan Estratégico de Áreas Logísticas de Navarra e Intermodalidad, elaborado en 2007, se pretende impulsar Navarra como área logística de unión entre España y Europa, haciendo más eficiente y sostenible el transporte de mercancías y más competitivas nuestras empresas. El Plan propone un Modelo Territorial de plataformas logísticas que ha sido consensuado con los POT y aprobado por Acuerdo de Gobierno el 2 de julio de 2009. El modelo plantea una red de áreas logísticas para toda Navarra. Además, el éxito y desarrollo del plan depende, en parte, de los siguientes factores: por un lado, la estrategia que el Ministerio de Fomento está diseñando actualmente para potenciar el transporte de mercancías por tren en España, por otro, que el corredor navarro de alta velocidad permita el transporte de mercancías con características de capacidad similares a las de Francia, conectándose así en ancho UIC a Europa y, por último, de que se destine la financiación suficiente al proyecto.

4.4. Política agraria y de desarrollo rural

El Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Navarra 2007-2013, elaborado por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, es uno de los principales instrumentos de la política estructural agraria del Gobierno de Navarra. Contiene el marco de las ayudas comunitarias y regionales aplicables en la Comunidad Foral para conseguir un desarrollo sostenible, restableciendo y reforzando la competitividad de las zonas rurales mediante la adaptación de la agricultura a las nuevas realidades y cambios del mercado, las normas comerciales, la demanda y las preferencias de los consumidores.

Un aspecto importante es que este plan ha tenido en cuenta la ETN en el uso de las subáreas para la selección de áreas prioritarias. La gran ventaja ha sido que cada municipio ha sido contemplado en el contexto de su situación territorial y no sólo teniendo en cuenta sus estadísticas. El contenido del Plan coincide con las directrices enmarcadas dentro de la Política Agraria Comunitaria y de Desarrollo Rural.

4.5. Política turística

Los planes más relevantes en política turística en este periodo han sido el Plan de Turismo Cultural de Navarra 2008-2012, el Plan del Camino de Santiago y el Plan de Desarrollo de Productos Turísticos. Según el departamento responsable, todos los planes coinciden con las directrices de la ETN. Además, el último Plan las menciona explícitamente.

El Plan de Desarrollo de Productos Turísticos se ha elaborado para conseguir una oferta turística más competitiva, ordenada y consensuada, definir un sistema de coordinación integral en turismo, potenciar la eficacia de las inversiones y estructurar el territorio navarro para optimizar la función turística. El citado Plan define además los productos turísticos más importantes para Navarra y los productos turísticos prioritarios de cada una de las 14 Unidades de Desarrollo Turístico en las que se divide Navarra.

4.6. Política económica, industrial y tecnológica

El plan más emblemático está actualmente en elaboración por parte del Departamento de Economía. Se trata del Plan Moderna. Aunque es un plan económico, también plantea la necesidad de incluir objetivos estratégicos en cuestiones sociales y ambientales. El objetivo principal del Moderna es transformar el modelo económico hacia un sistema basado en el conocimiento, reto ya enunciado expresamente por la ETN en 2005.

Sus objetivos se basan en conceptos claros y sencillos: conseguir que Navarra esté entre las 20 regiones más desarrolladas de Europa incrementando sustancialmente la productividad de sus empresas y empleados, con niveles razonables de distribución de la renta, con un sistema educativo y de salud avanzado (medido por el Índice de Desarrollo Humano) y unos impactos ambientales reducidos (biodiversidad, consumo, y reciclaje). Es un plan con un enfoque claramente económico que apuesta por la conformación de ciertos clusters o agrupaciones sectoriales con más potencialidad. El Plan Moderna menciona a la ETN en su apuesta por la economía basada en el conocimiento y la necesidad de estimular la innovación. Por el contrario, no menciona los objetivos de cohesión territorial implícitos en la legislación foral en la materia y en el Modelo de la ETN. Moderna no distingue zonas o elementos territoriales, ya que se aplica de manera genérica para toda Navarra.

El Plan Navarra 2012, una serie de inversiones estratégicas del nuevo Gobierno en el momento de iniciar la Legislatura, no ha tenido en cuenta expresamente la ETN, en parte por su rápida elaboración. Sin embargo, a posteriori se ha hecho una comparación entre Navarra 2012 y los instrumentos de planificación territorial vigentes o en tramitación para confirmar que coincidían en sus principios, situación que coadyuvó a que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) haya financiado el plan.

Desde el Departamento de Innovación, Empresa y Empleo se ha realizado una serie de planes que han tenido escasa relación con la ETN, como el Plan de Internacionalización de la Empresa 2007, el III Plan Tecnológico de Navarra (2008-2011) y el Plan Energético 2010. No obstante, muchos de los planteamientos están ya recogidos en la ETN y no se observan grandes contradicciones.

Las políticas de polígonos industriales se siguen basando en el plan elaborado en el momento de creación de la empresa pública que gestiona los polígonos industriales, en 1998. Según los entrevistados, las actuaciones en esta materia se enmarcan correctamente con la ETN.

En algunos casos, la referencia a la ETN ha facilitado la aceleración de ciertas inversiones, como en Lodosa, Tudela y Cortes. En otras ocasiones, la ETN ralentizó o modificó algunos proyectos, por ejemplo a causa de la directriz que prioriza la protección de suelos agrícolas de alto valor o la protección de espacios naturales como los LIC (Andosilla). También señalan que resulta difícil crear polígonos especializados, ya que existe la necesidad de vender el terreno. De todas maneras, los factores de atracción son principalmente la disponibilidad de grandes extensiones a un precio asequible, lo que dificulta la deseada especialización comarcal o local.

4.7. Política educativa y cultural

En lo referido a educación, se ha desarrollado el Plan Estratégico para la Educación en Navarra, que ha sido planteado en línea con las directrices de la ETN.

En 2008 se suscribe el Plan Navarra 2012, donde se incluyen un gran número de acciones destinadas a la recuperación de los principales conjuntos histórico artísticos de Navarra, tales como Ujué, Roncesvalles, la Ciudadela de Pamplona, San Pedro de la Rúa de Estella, el castillo de Marcilla...

En 2009 se suscribe el I Plan Trienal de Patrimonio Cultural de Navarra, encaminado a acciones de restauración patrimonial y a las actividades de promoción y divulgación que dan a conocer la realidad histórica y artística de Navarra. Se aprueba el Plan Global de Fomento y Desarrollo del Arte Contemporáneo en Navarra que desarrolla acciones y propuestas para la década 2010-2020. Igualmente, se aprueban el Mapa de Lectura y la carta y la cartera de servicios bibliotecarios.

Asimismo, se crea el Instituto de las Artes Audiovisuales y Cinematográficas que concentra las acciones entorno al mundo del cine y el audiovisual. También se crea la Red de Teatros de Navarra que ordena el sector teatral profesional y desarrolla una red de espacios escénicos de calidad.

En 2010 el Gobierno de Navarra inaugura el Museo del Carlismo en Estella y financia la ubicación de la colección Ciga en Elizondo. Además, se hace cargo del Centro de Arte Contemporáneo de Huarte y crea el Registro de Museos y Colecciones Museográficas Permanentes de Navarra.

Se aprueba el Plan Estratégico de Bibliotecas que marca los retos del ámbito bibliotecario en especial la puesta en marcha de la nueva Biblioteca y Fílmoteca de Navarra.

Durante este periodo se han equipado varias bibliotecas públicas y se han creado nuevas casas de cultura o reformado las existentes en la zona del Eje del Ebro, la zona Norte y en la comarca de Pamplona, fundamentalmente.

4.8. Política laboral y social

En materia laboral el Servicio Navarro de Empleo ha desarrollado el Plan 2009 de Inserción y Orientación Laboral con la participación de Gobierno, sindicatos y empresarios. En su elaboración no se ha tenido en cuenta la ETN. Lo mismo ocurre con el IV Plan de Empleo 2008-2011.

Desde el Servicio Navarro de Empleo se reconoce la necesidad de ampliar la oferta formativa de manera más distribuida por el territorio, pero depende mucho de los colaboradores que organizan los cursos y hay una falta de dotaciones fuera de Pamplona. Un interesante avance se está viviendo en la Barranca, donde por primera vez se ha elaborado un diagnóstico de necesidades de formación a nivel territorial, a solicitud de las empresas. Hasta ahora se había hecho sólo a nivel sectorial, como por ejemplo en Tafalla, sobre sectores ambientales.

El Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio ha tenido en cuenta algunas de las directrices de la ETN a la hora de elaborar el Plan de Vivienda 2008-2011. Es un hecho constatado que, hasta el momento, la mayor demanda de vivienda se concentra en la comarca de Pamplona, lo que ha favorecido la construcción de nuevas urbanizaciones en la zona. Sin embargo, esta marcada tendencia podría contrarrestarse con la aplicación del Plan de Apoyo a la Rehabilitación de Vivienda y la puesta en marcha de la Red de Oficinas Comarcales, encargada de atender a municipios y población en materias relacionadas con el urbanismo y la vivienda. Mejorar y acondicionar el parque de viviendas pueden valorarse como intentos del Gobierno por favorecer el equilibrio territorial/poblacional. De todos modos, es evidente que el objetivo de la ETN de reducir la concentración de población en la Comarca de Pamplona no es algo que vaya a alcanzarse en el corto plazo.

A pesar de que los planes más importantes en materia de salud, el II Plan de Salud Laboral y el Plan de Salud de Navarra 2006-2012 no hacen referencias expresas a la ETN, es cierto que en este tiempo se ha realizado una importante inversión en este ámbito tanto en las cabeceras de valle como en Tudela, por ejemplo, lo que denota cierta preocupación por la distribución y el reparto de dotaciones y servicios por todo el territorio de la Comunidad Foral.

Dadas las circunstancias, los entrevistados sugieren que el departamento se esfuerce en optimizar sus trabajos de coordinación y planificación en aras a mantener la eficiencia del sistema de Salud de Navarra.

En relación con los servicios sociales, destaca el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra (2008-2012). El Plan establece las pautas de las políticas de servicios sociales de los próximos años con la misión de consolidar y desarrollar de forma armónica en todo el territorio una red de Servicios Sociales universal, garantista y de calidad para cubrir las necesidades básicas de las personas y prioritariamente de las más vulnerables. A su vez, sirve como marco de la planificación sectorial. Estas pautas están orientadas a las personas, con preferencia a las más vulnerables, a la igualdad de género, a la libertad de elección, a la preferencia de la prestación de servicios, al apoyo a la permanencia en el domicilio y/o el entorno, a la excepcionalidad de la prestación vinculada al servicio, a la calidad en el empleo y a la igualdad en la exigencia y control permanente.

Destaca también la Cartera de Servicios Sociales 2008, que se convierte en el hilo conductor de la ejecución de toda la política social de la Comunidad foral ya que establece y concreta el derecho subjetivo de las personas a servicios sociales específicos, siempre que necesiten estos servicios y reúnan los requisitos necesarios.

4.9. Política de Administraciones Públicas

El Departamento de Administración Local ha impulsado el Plan de Inversiones Locales 2009-2012, cuyo objetivo ha sido el equilibrio territorial de la Comunidad, a pesar de que en el documento no se menciona la ETN. También ha fomentado acciones para modernizar el servicio público, como son las oficinas compartidas entre municipios con servicios rotativos (agrupaciones de servicios municipales, compartir profesionales, intranet, extranet, etc.)

Un avance importante es la elaboración del Estudio del Mapa Local de Navarra, lo que se relaciona con la directriz 22 de la ETN, que invoca la simplificación de la estructura y el mapa de municipios navarros. El estudio ha sido orientado hacia la reorganización de la prestación de servicios basándose en experiencias existentes y se concentra en dos ámbitos: servicios finalistas (abastecimiento y saneamiento, deportes, euskera, etc.) y servicios administrativos básicos (intervención y secretaría). La propuesta basa su reorganización en las (sub)áreas establecidas por la ETN. Además, se está trabajando en el establecimiento de un consorcio para el tratamiento de basuras para todo Navarra como respuesta a una directriz comunitaria.

Aunque el estudio es un paso hacia una gestión más eficiente de los recursos públicos, sus propuestas aún no han sido aprobadas por el Parlamento. Una reforma más profunda, como la fusión de municipios que también se propone en la ETN, aún recibe mucha resistencia por parte de la sociedad Navarra.

Además, en lo relacionado con la seguridad, durante este periodo se ha planteado dentro del Plan Navarra 2012 la creación de la Ciudad de la Seguridad y la de una Comisaría de la Policía Foral en Elizondo. Las actuaciones, que han empezado a llevarse a cabo en 2009, no han seguido ninguna orientación de la ETN, ya que la ETN no hace referencia a temas de seguridad.

En temas de cooperación con otros territorios, se han firmado Convenios de Cooperación con País Vasco, la Rioja y Aragón para reforzar la configuración del Eje de Cooperación en el Valle del Ebro, tal y como establece la directriz número 35 de la ETN.

Siguiendo con la cooperación, Navarra durante el año 2008 ha sido la responsable de la Comisión IV de Desarrollo Sostenible de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, organismo interregional de cooperación transfronteriza para el macizo de los Pirineos. Navarra también participa en el Comité de las Regiones, organismo consultivo integrado por representantes de las autoridades regionales y locales de Europa.

La participación en estas estructuras de cooperación es un primer paso hacia una política más compartida con las regiones colindantes, aunque en la práctica aún se suele reducir a acciones puntuales, como la construcción de carreteras o el uso de servicios compartidos.

Existe un gran esfuerzo por traer ferias y congresos a Navarra dando respuesta a la directriz 8. *Fomentar la celebración de ferias, congresos, exposiciones y actos de relevancia suprarregional* que especifica la ETN, aunque no se dispone de datos comparativos con otras comunidades autónomas.

4.10. Política de Medio Ambiente

En las políticas de Medio Ambiente hay una escasa mención de la ETN. Los planes y estrategias más importantes son la Estrategia Navarra de Educación Ambiental, los planes rectores de uso y gestión de las Reservas Naturales, el Plan de Acción por el Clima de Navarra y la estrategia para la gestión y el uso sostenible del agua en Navarra. Todos los planes coinciden con las directrices de la ETN, tales como la concienciación del ciudadano en temas ambientales o la gestión del patrimonio natural.

5. Aplicación de la ETN a través de los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo

En términos generales, el Departamento de Vivienda y Ordenación de Territorio cree que se está avanzando en la incorporación de criterios de calidad territorial en la planificación del día a día. El concepto de Pamplona como puerta se ha interiorizado mucho en el planeamiento del área metropolitana. Se ha conseguido promover la creación de capacidad innovadora fuera de la Comarca de Pamplona, como la instalación de la Universidad Pública de Navarra en Tudela y los centros tecnológicos en los espacios rurales (Tierra Estella y Aoiz). El concepto de integración urbana se va asentando, sobre todo en el tema residencial. El suelo destinado a actividades económicas tiende más a la dispersión y a la optimización de los resultados económicos, aunque también en este ámbito mejora la cultura del uso racional y sostenible del territorio. Se ha conseguido concentrar servicios e infraestructuras en la zona de Tudela, aunque no tanto en las ciudades intermedias del Área Polinuclear Central. Por último, la incorporación del componente ambiental en todo el proceso de planeamiento es ya muy elevada.

Por otro lado, aún existe una escasa cooperación interlocal en términos de estrategia y gobernanza. La construcción de un espacio atractivo para la innovación, la tecnología las actividades avanzadas no ha sido muy exitosa, dado el escaso desarrollo de parques tecnológicos y la dispersión improvisada de algunos proyectos emblemáticos en el Área Metropolitana (Centro Médico Tecnológico).

Se intenta promover la preservación del suelo agrario de alta productividad y de alto valor ambiental frente al crecimiento urbano e industrial, pero todavía no hay claridad normativa en los valores que hay que proteger y la compatibilidad de usos para un aprovechamiento inteligente.

5.1. Planes de Ordenación de Territorio (POT)

El objetivo de los POT se define en la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU) como la ordenación del territorio de áreas o zonas de Navarra de ámbito supramunicipal.

El Gobierno de Navarra ha puesto en marcha la realización de los 5 Planes de Ordenación Territorial (POT) correspondientes a los grandes ámbitos territoriales de Navarra definidos en la ETN. En el momento de la redacción de este informe, los POT se encuentran en la etapa final del proceso de consenso y aprobación, previsto para el año 2010, después de haber concluido el periodo de información pública el 15 de octubre de 2009.

Por tratarse de documentos que aún no cuentan con aprobación del Gobierno de Navarra, no se ha considerado oportuno valorar sus contenidos en relación con la ETN en este informe. Sólo se destaca que el texto de los 5 POT hace múltiples referencias a la ETN, sus objetivos, y su Modelo de Desarrollo Territorial y que sus contenidos están estructurados según tres temas principales: el patrimonio natural y cultural, el sistema urbano y las infraestructuras.

5.2. Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS)

Durante el periodo 2007-2009 se han aprobado definitivamente 38 nuevos Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal relativos a diversos tipos de elementos territoriales:

- 18 planes y proyectos sobre infraestructuras de servicios básicos: abastecimiento de agua; producción, transporte y distribución de energía eléctrica; distribución de gas, telecomunicaciones.
- 10 proyectos sobre infraestructuras viarias: variantes de las localidades del Eje del Ebro, desde Mendavia hasta Arguedas, de Iruñeta-Elizondo, de Corella y de Iruñeta.
- 4 planes relativos a Áreas de Actividades Económicas e implantaciones industriales: Urdaibai-Altsasu/Alsasua; Valdizarbe, Lodosa y Murillo el Fruto.
- 3 planes relativos a Áreas Residenciales: Viana (Sector Perizuelas), Galar-Pamplona (Donapea), y Aranguren-Pamplona (Mugartea).
- 3 planes relativos a Equipamientos y Dotaciones: la ordenación del entorno del embalse de Itoiz para usos recreativos y residenciales, el Circuito de Velocidad de los Arcos, el Gran Establecimiento Comercial Eroski-Iruñeta.

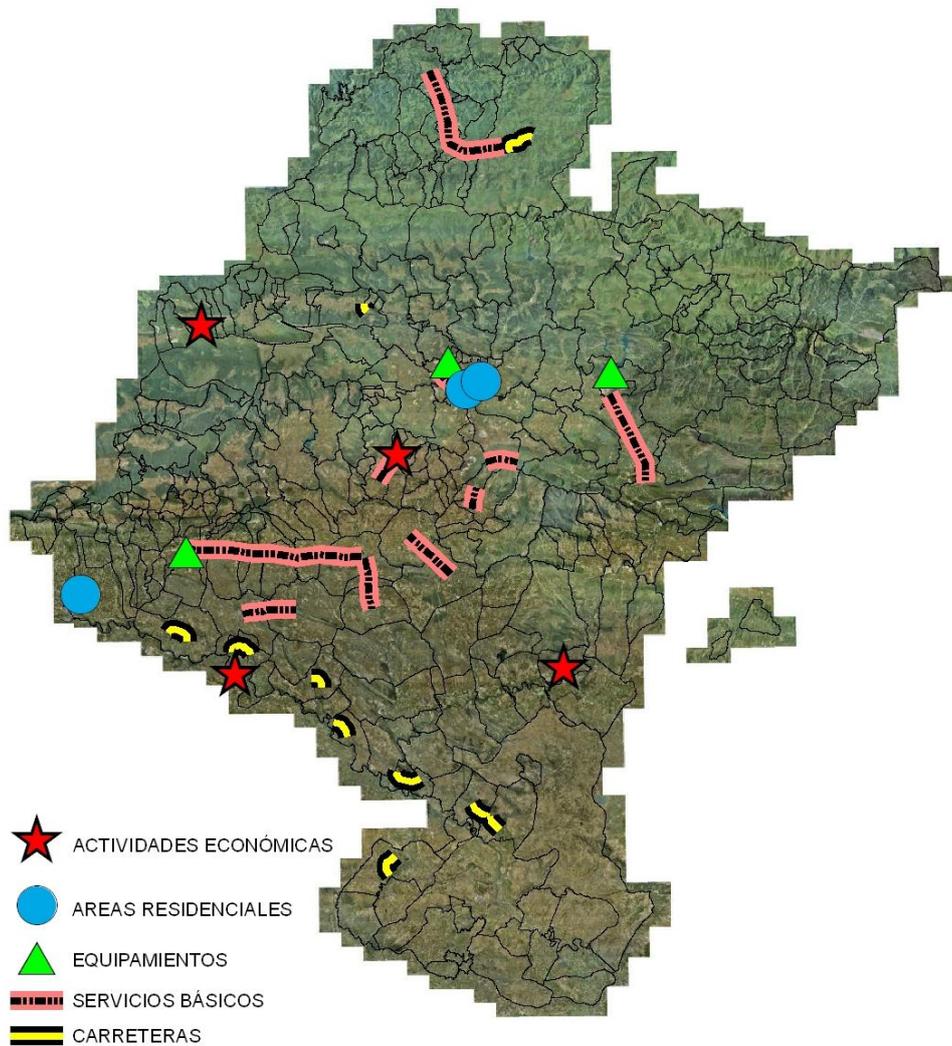
En general, las referencias directas a la Estrategia Territorial de Navarra son todavía escasas en los proyectos relativos a infraestructuras, tanto en los documentos justificativos de los proyectos como en los informes y acuerdos resolutorios de los expedientes. Esto pese a que normalmente inciden positivamente en directrices de la ETN, como el refuerzo del Eje del Ebro o la mejor dotación de infraestructuras energéticas de áreas desfavorecidas como Tierra Estella o el Pirineo.

Las referencias son más abundantes en los expedientes de áreas de actividades económicas y dotacionales, sobre todo en los informes y acuerdos resolutorios. En ocasiones se desarrollan epígrafes específicamente dedicados a las "orientaciones de la ETN" (Lodosa, Urdaibai-Altsasu/Alsasua, Valdizarbe) que llegan a ser muy importantes en las decisiones finalmente adoptadas.

En otras ocasiones las referencias no son tan profundas pero conducen al establecimiento de condiciones puntuales, sobre todo para la mejor integración urbana de las actuaciones (Eroski).

Los planes de áreas residenciales se dejan guiar más por los instrumentos de ordenación territorial de carácter comarcal, como las antiguas Normas Urbanísticas Comarcales (NUC) de la Comarca de Pamplona, en el caso de Donapea y Mugartea. En dichos planes se reconoce la influencia de la ETN en sus directrices más sociales (vivienda, transporte público) y de modelo urbano (integración, compacidad, intensidad, complejidad), pero no se menciona el documento.

Gráfico 4: PSIS aprobados definitivamente en 2007-2009



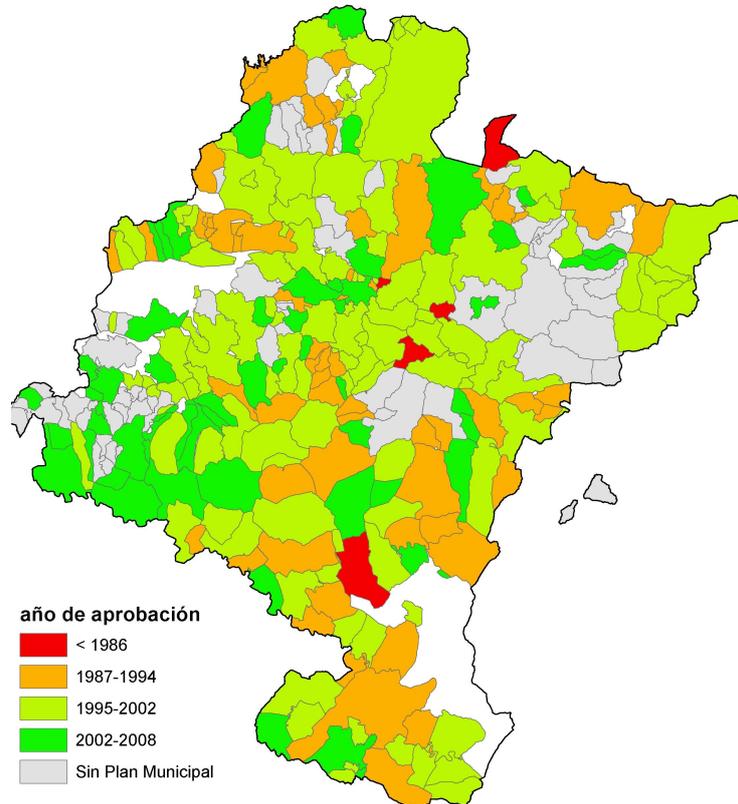
5.3. Planes Generales Municipales (PGM)

La relación entre el planeamiento urbanístico y la Estrategia Territorial de Navarra se refleja fundamentalmente en el documento denominado EMOT (Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial del municipio). La EMOT es objeto de acuerdo entre el ayuntamiento en cuestión y el Gobierno de Navarra. Establece los elementos más relevantes en la organización del uso del suelo y en la articulación del desarrollo urbano.

Durante el periodo de evaluación se han concertado y aprobado 35 documentos EMOT entre el Gobierno de Navarra y los ayuntamientos. Las referencias directas a la ETN, tanto en los documentos técnicos como en los informes del Gobierno de Navarra, suelen ser muy escasas e irrelevantes. Lógicamente, las EMOT buscan su relación con la ordenación territorial en los planes de escala intermedia, como las antiguas NUC o los Planes de Ordenación Territorial en redacción. Son éstos los que aseguran la coherencia vertical de los planes locales con la ETN.

Al margen de lo anterior, sí se puede destacar que se están desarrollando políticas urbanísticas a escala regional en línea con la subsidiariedad, descentralización y calidad del planeamiento. Ello contribuye al desarrollo de las directrices ETN relacionadas con la gobernanza territorial y la superación del minifundismo local. Así, la Ley Foral 6/2009 de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Vivienda fomenta el ejercicio de las competencias locales, al tiempo que se estimula la cooperación interadministrativa en el proceso de redacción de los planes mediante el fortalecimiento de las comisiones de seguimiento y de la red de oficinas de apoyo técnico a las entidades locales.

Gráfico 5: Año de aprobación de los PGM. Los periodos corresponden con la vigencia de diferentes leyes de ordenación de territorio y urbanismo en Navarra.



5.4. A modo de conclusión

Hasta ahora, la ETN ha resultado ser más un documento de carácter abstracto y conceptual que no ha tenido impacto apreciable en la mayoría de los planes concretos, como los PSIS y los PGM. No obstante, se puede observar una creciente sensibilidad hacia alguno de sus principios, como el refuerzo del Eje del Ebro, la dotación de infraestructuras en áreas desfavorecidas o la integración de nuevos proyectos en el tejido urbano existente.

Sería aconsejable que todos los planes incorporaran un análisis sistemático de las orientaciones de la ETN en sus primeros epígrafes. Además, se necesita desarrollar un mecanismo que permita hacer un seguimiento más preciso del grado en que se están alcanzando los objetivos de la ETN, en particular los que se refieren a la calidad de la planificación y la ciudad compacta.

6. Conclusiones

A partir de los análisis presentados en los capítulos anteriores, se obtiene una serie de conclusiones respecto al avance de los principios y el grado de implementación de la ETN desde el año 2007 hasta la actualidad. En relación con los seis principios generales de la ETN, Navarra ha evolucionado positivamente. Sin embargo, los resultados son dispares entre los diferentes principios, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro.

Principio	Estado	Evolución 2007-2008	Fortalezas	Debilidades
Competitividad	+	o	PIB, tasa de empleo, exportación, formación.	Productividad, lenta transición hacia conocimiento.
Cohesión social	+	o	Poca exclusión social, alta esperanza de vida, grado de escolarización.	Desconocido el grado de integración sociocultural, accesibilidad a la vivienda.
Sostenibilidad	o	+	Energías renovables, consumo del hogar, reciclaje.	Eficiencia ambiental del sistema productivo, dependencia del coche, CO2.
Policentrismo	-	o	Reducción de desigualdades de paro, incremento de coordinación local y regional.	Modelo centralizado, tendencia a concentración demográfica en Pamplona, falta de coordinación estratégica.
Accesibilidad	+	+	Aumento uso TIC, conectividad interna por carreteras, conexión ferrocarril con Madrid y Barcelona.	Conectividad a Francia, modelo ferrocarril, transporte interurbano.
Gestión del patrimonio	o	+	Biodiversidad, concienciación ciudadana, hábitos de consumo, gestión de incendios. Inversión en recuperación y rehabilitación de monumentos histórico-artísticos.	Turismo rural, gestión de paisaje.

+ (positivo), o (neutro), - (negativo)

A partir de estos seis principios, la ETN ha definido 18 opciones estratégicas prioritarias para lograr un desarrollo territorial sostenible de la región. Según los entrevistados, algunas opciones muestran mayores avances que otras. Se valoran positivamente opciones como la innovación y la sociedad de información, mientras que el incremento de la empresarialidad o el aprovechamiento de la vocación atlántica de Navarra no tienen una valoración positiva.

El informe no ha podido analizar mucho más en detalle el grado de avance, sobre todo porque las opciones estratégicas carecen de un responsable que defina objetivos claros y coordine las actuaciones para ponerlas en marcha.

No obstante, se ha realizado un importante esfuerzo por parte de los distintos departamentos en la implementación de los objetivos y las directrices de la ETN que les conciernen. En muchos casos existe una clara relación entre las actuaciones y el avance de algunos principios, como la construcción de las nuevas autovías y la mejora de la conectividad interna. En otros casos, los resultados son menos tangibles por tener un efecto indirecto como, por ejemplo, las actuaciones formativas que a largo plazo deberían conducir a mejorar los niveles de productividad.

Si bien es cierto que en muchos departamentos admiten no haber basado sus planes atendiendo a la ETN, prácticamente todos están en línea con alguna de sus directrices porque, en general, coinciden con la estrategia del Gobierno de Navarra. Es decir, la escasa difusión del documento no ha eximido a los departamentos de cumplir con sus orientaciones. Pero, dejando a un lado las ideas generales que aparecen en la ETN, y llegado el momento de evaluar su aplicación sobre el terreno, hay que reconocer que en el ámbito sectorial no ofrece pautas suficientes que la relacionen de forma directa con las actuaciones realizadas por los departamentos y que permitan conjugar posibles intereses opuestos que puedan existir entre los diferentes sectores.

El Modelo de Desarrollo Territorial de la ETN no parece ser muy bien entendido en los departamentos, aunque la mayoría de los entrevistados lo sintetiza en algunas *"ideas fuerza"*, como la noción del equilibrio territorial, la apuesta por generar centralidad en Tudela y por reforzar el papel de las cabeceras de valle. Es de esperar que el Modelo se clarifique en el marco de los POT, lo que permitiría su mejor evaluación en el futuro.

En todo caso, existe una falta de avance en el Modelo de Desarrollo Territorial que coincide con algunos puntos débiles mencionados en la primera parte del informe, como son la excesiva concentración de población en Pamplona, la ausencia de estrategias que conduzcan al establecimiento de una red de ciudades complementarias y la excesiva dependencia del automóvil. Como aspecto positivo se puede mencionar una mayor sensibilidad respecto a la valoración y preservación de los espacios naturales y la incorporación de criterios de sostenibilidad en la planificación territorial.

Otro elemento que hay que considerar hace referencia a la incorporación de la ETN en los instrumentos de ordenación del territorio. Hay que destacar que nos encontramos en un momento crucial, ya que los principios de la ETN deben plasmarse en unos planes más concretos, los POT, cuya aprobación parlamentaria está prevista para el año 2010.

Es de esperar que los POT presenten unas pautas más específicas para la toma de decisiones que afecten al territorio. Hasta ahora, la ETN ha resultado ser un documento de carácter demasiado abstracto y conceptual como para tener un impacto directo en la mayoría de los planes concretos, los PSIS y los PGM.

No obstante, se puede observar una creciente sensibilidad hacia algunos de sus principios, como el refuerzo del Eje del Ebro, la dotación de infraestructuras en áreas desfavorecidas o la integración de nuevos proyectos en el tejido urbano existente.

Para terminar, se retoma el argumento de la memoria anterior, es decir, la ETN tiene escasa difusión entre los departamentos. 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.

7. Datos y bibliografía consultada

Internacional

- Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>
- Programa ESPON (Red Europea de Planificación y Observación Espacial), www.espon.eu
- PNUD – información sobre Índice de Desarrollo Humano
- Estrategia de Lisboa, http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm
- Estrategia Europea de Sostenibilidad y sus indicadores de seguimiento, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/introduction/>
- Consejo de Europa, <http://www.socialcohesion.eu/home.htm>

España

- Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es
- Observatorio de la Sostenibilidad en España, *Sostenibilidad en España 2007, 2008, 2009.*

Navarra

- Instituto de Estadística de Navarra, <http://www.cfnavarra.es/estadistica>
- Gobierno de Navarra, *Estado del Medio Ambiente en Navarra 2007, 2008, 2009.*
- Gobierno de Navarra, *Plan Moderna.*
- ACP Navarra, *Indicadores de accesibilidad a la vivienda en Navarra, noviembre 2009.*
- Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, *El sector del Transporte, Navarra 2008.*

El OTN dispone de información adicional sobre las fuentes y el cálculo de cada uno de los parámetros que se mencionan en esta Memoria.

Anexo 1: Opciones estratégicas, objetivos y directrices de la ETN

Catálogo de Opciones Estratégicas

Las 18 opciones estratégicas se agrupan en tres grandes estrategias:

Un territorio competitivo y cohesionado.

- *Convertir Navarra en una región en aprendizaje e innovadora.*
- *Desarrollar sectores de base tecnológica en Navarra.*
- *Incrementar la empresariedad en Navarra.*
- *Favorecer unas instituciones potenciadoras del capital social navarro.*
- *Favorecer el equilibrio territorial de Navarra.*
- *Desarrollar el Área Polinuclear Central.*
- *Impulsar el espacio de cooperación del Eje del Ebro.*
- *Aprovechar la vocación atlántica de Navarra.*
- *Favorecer la localización de los servicios públicos de Navarra.*
- *Impulsar la integración laboral de Navarra.*
- *Favorecer el rejuvenecimiento de la sociedad navarra.*
- *Favorecer la integración de la población inmigrante en Navarra y la diversidad cultural.*

Un territorio accesible y conectado.

- *Impulsar Pamplona como “puerta de Navarra”.*
- *Impulsar la sociedad de la información en Navarra.*

Un territorio culto y de calidad.

- *Potenciar la calidad de vida y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales de los Pirineos.*
- *Impulsar la ciudad como motor de desarrollo rural.*
- *Reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra.*
- *Reforzar la gestión de los activos naturales y culturales de Navarra.*

Catálogo de objetivos

Objetivos tecnológicos

- 1. Inserción del sistema navarro de innovación en la red europea.*
- 2. Potenciar el capital humano.*
- 3. Importar agentes innovadores.*

Objetivos económicos

- 4. Fomentar el surgimiento de empresas en la región.*
- 5. Una administración “business friendly” o pro-empresarial.*
- 6. Crear mercados para la producción navarra.*
- 19. Diversificar la economía rural. Especialmente la del Pirineo.*
- 33. Integrarse en la economía en red.*
- 7. Aumentar la cualificación de la mano de obra.*
- 15. Potenciar la competitividad del Eje del Ebro navarro.*
- 12. Potenciar la competitividad de los espacios navarros de vocación Atlántica.*

Objetivos institucionales

- 13. Potenciar las organizaciones profesionales y corporativas.*
- 8. Modernizar el sector público.*
- 9. Crear infraestructura social.*
- 16. Aumentar la coordinación con las Comunidades vecinas, españolas y europeas.*

Objetivos territoriales

- 24. Mejorar infraestructuras y servicios de transporte desde la nueva óptica de la sostenibilidad.*
- 25. Hacer de Pamplona la “Puerta de Navarra”.*
- 20. Garantizar la eficacia máxima de los espacios que contempla el Modelo de Desarrollo Territorial.*
- 10. Crear una red de cooperación entre ciudades-cabecera de servicios.*
- 11. Potenciar el papel de las cabeceras de servicios como focos de desarrollo.*
- 17. Conseguir un crecimiento ordenado.*
- 18. Hacer del Área Polinuclear Central el motor de desarrollo de Navarra.*
- 14. Dar mayor centralidad a la zona de Tudela y vertebrar el Eje del Ebro con el resto de Navarra.*

Objetivos sociales

- 22. Atender a la diversidad social.*
- 23. Favorecer la integración social y laboral.*
- 26. Mejorar las telecomunicaciones y el uso de las nuevas tecnologías.*
- 27. Atender las necesidades formativas de la sociedad de la información.*
- 28. Aumentar la calidad de vida de la población, especialmente en el medio rural.*

Objetivos ambientales

- 29. Valorizar los recursos naturales.*
- 30. Dar el salto a una concepción multifuncional de la economía rural.*
- 31. Desarrollar un turismo sostenible.*
- 21. Implicar a toda la sociedad en la conservación del medioambiente.*

Catálogo de directrices

Política de ordenación del territorio

1. *Construir un espacio atractivo para la innovación, la tecnología las actividades avanzadas.*
24. *Concentrar la provisión de servicios públicos y las medidas de desarrollo rural –viviendas, empleos y servicios - en ciudades cabecera de servicios.*
32. *Una normativa urbanística exigente.*
34. *Potenciar la funcionalidad urbana de Tudela en el Eje del Ebro incrementando en ella y su entorno actividades e infraestructuras.*
37. *La Ordenación del Territorio como armonizadora de las necesidades sectoriales.*
38. *Aprovechar los núcleos de población existentes para satisfacer las nuevas demandas de espacio residencial y actividades*
40. *Mantener y desarrollar unos servicios básicos suficientes en las zonas rurales deprimidas (sanidad, educación, cultura, administración, etc.*
41. *Localizar los servicios públicos en los espacios que contempla el Modelo de Desarrollo Territorial atendiendo a criterios de especialización y eficiencia.*
42. *Sobreprovisión de servicios, facilidades e infraestructuras en el Área Polinuclear Central y en la zona de Tudela.*
52. *Potenciar un mercado residencial de calidad en el medio rural.*
61. *Planificar los usos del suelo teniendo en cuenta consideraciones ambientales.*
72. *Desarrollar una política de conservación y mejora de los paisajes de Navarra.*
78. *Establecer una política del agua que potencie y diversifique la economía rural y de las zonas con limitaciones de este recurso.*
80. *Establecer una política territorial que defienda con decisión la preservación del suelo agrario de alta productividad y de alto valor ambiental frente al indefinido crecimiento urbano e industrial.*

Política de infraestructuras y transportes

2. *Unas infraestructuras de telecomunicaciones de gran capacidad y rapidez.*
3. *Unas infraestructuras de transporte de viajeros de alta velocidad como el avión y el ferrocarril de alta velocidad.*
14. *Infraestructuras y servicios de transporte de mercancías de alta capacidad.*
15. *Potenciar los mercados locales mejorando las comunicaciones entre las cabeceras de servicios y sus áreas de influencia.*
25. *Mejorar las comunicaciones entre las ciudades-cabecera de servicios y Pamplona en el caso del Área Polinuclear Central.*

26. *La mejora y mantenimiento de la red de comunicaciones interiores, especialmente las carreteras comarcales.*

27. *Fomentar el transporte de viajeros entre las cabeceras y sus áreas de influencia.*

30. *La mejora de las comunicaciones la cornisa Cantábrica.*

39. *Potenciar el transporte público.*

49. *Construcción de las vías de gran capacidad a Francia y Madrid-Tudela.*

53. *Mejora de las comunicaciones transfronterizas e interiores en los Pirineos.*

62. *Promover la intermodalidad y el uso del transporte combinado de mercancías.*

70. *Mejorar la conexión entre las infraestructuras de transporte de alta capacidad y los sistemas y servicios de transporte regional y el transporte urbano de Pamplona.*

Política agraria y de desarrollo rural

54. *Promoción de la infraestructura rural, mejorando los establecimientos turísticos y de ocio.*

55. *Fomentar la producción agropecuaria ecológica.*

56. *Establecer una política de desarrollo específica para las zonas rurales remotas.*

58. *Promover la sostenibilidad ambiental de la actividad agraria, impulsando la ecocondicionalidad de las ayudas públicas, las buenas prácticas agroambientales, las producciones ecológicas, las producciones integradas.*

71. *Realización a corto plazo de un Plan de emergencia para el Pirineo.*

77. *Apoyar el mantenimiento del sector agrario y agroalimentario y potenciarlo en sus facetas más ligadas al territorio y la calidad)*

79. *Potenciar las producciones agrarias extensivas, autóctonas y de calidad (ecológica, integrada, Denominaciones de Origen, Indicaciones Geográficas Protegidas, marcas garantizadas...)*

Política turística

28. *Promover el turismo en el medio rural y la montaña.*

31. *Promoción de la infraestructura turística, especialmente la rural.*

33. *Inclusión de Navarra en los circuitos turísticos del espacio atlántico.*

65. *Desarrollar las formas de turismo más ligadas al medioambiente: turismo natural, rural, de montaña, etc.*

66. *Crear foros de toma de decisiones donde estén representados todos los intereses del sector.*

68. *Promover la innovación y el uso de las tecnologías de la información en el sector.*

Política económica, industrial y tecnológica

- 4. Consolidar el parque tecnológico de Navarra.
- 6. Captar empresas foráneas de capacidad tecnológica contrastada.
- 7. Marketing de Navarra como región donde innovar.
- 8. Fomentar la celebración de ferias, congresos, exposiciones y actos de relevancia suprarregional.
- 11. Asunción parcial por los poderes públicos del riesgo de crear una empresa.
- 12. Consolidar y extender las incubadoras de empresas actuales.
- 13. Reducir, simplificar y concentrar la oferta de información y los procedimientos administrativos que afectan a la vida empresarial, sobre todo en el momento de su creación.
- 29. Crear infraestructura industrial y empresarial en las zonas rurales.
- 43. Potenciar el empleo en el sector servicios, especialmente en las zonas más deprimidas.
- 50. Fomentar la implantación de las nuevas tecnologías en los espacios rurales y remotos.
- 51. Fomentar la formación en las nuevas tecnologías.
- 63. Impulsar el uso de energías renovables y biocombustibles y buscar la eficiencia energética.

Política educativa y cultural

- 5. Un sistema educativo que promueva la formación técnica y la formación continua.
- 9. Potenciar las universidades y centros de investigación.
- 23. Elevar el nivel educativo de la sociedad.
- 64. Educar a los ciudadanos en hábitos que reduzcan la huella ecológica.
- 57. Potenciar el sector cultural también como actividad económica.
- 76. Gestionar los elementos culturales teniendo en cuenta su impacto como articuladores del territorio.

Política laboral y social

- 10. Una oferta de servicios adecuada para los trabajadores y sus familias.
- 16. Favorecer la recepción de inmigración cualificada según las necesidades del sistema productivo navarro.
- 17. Promover la participación voluntaria en organizaciones profesionales y corporativas y fomentar el asociacionismo de segundo nivel.
- 18. Promover los encuentros entre asociaciones de distintas zonas de Navarra, del resto de España y de Europa.

19. Potenciar la presencia en la red de organizaciones profesionales y corporativas.

44. Conciliar la vida familiar y laboral.

45. Incrementar la rapidez de respuesta de los servicios sociales y de empleo.

46. Elaboración de programas integrales de inclusión laboral.

47. Reducir el precio de la vivienda.

48. Apoyar la atención en el hogar.

Política de Administraciones Públicas

20. Potenciar el gobierno en red, apoyado en las nuevas tecnologías.

21. Potenciar la actuación en red de los distintos niveles de Administración y los partenariados público-privados.

22. Simplificar la estructura y el mapa municipal navarros.

35. Celebración de convenios con La Rioja y Aragón para la provisión de determinados servicios y actividades conjuntas que refuercen la configuración del Eje de Cooperación en el Valle del Ebro.

36. Localización en la zona de Tudela de servicios de alcance regional y para las Comunidades vecinas.

67. Dar uso a los edificios singulares de Navarra como forma de rentabilizar y garantizar su conservación y rehabilitación.

Política de Medioambiente

59. Concienciación social de la problemática ambiental.

60. Crear un sistema de incentivos económicos adecuados a la preservación del medio.

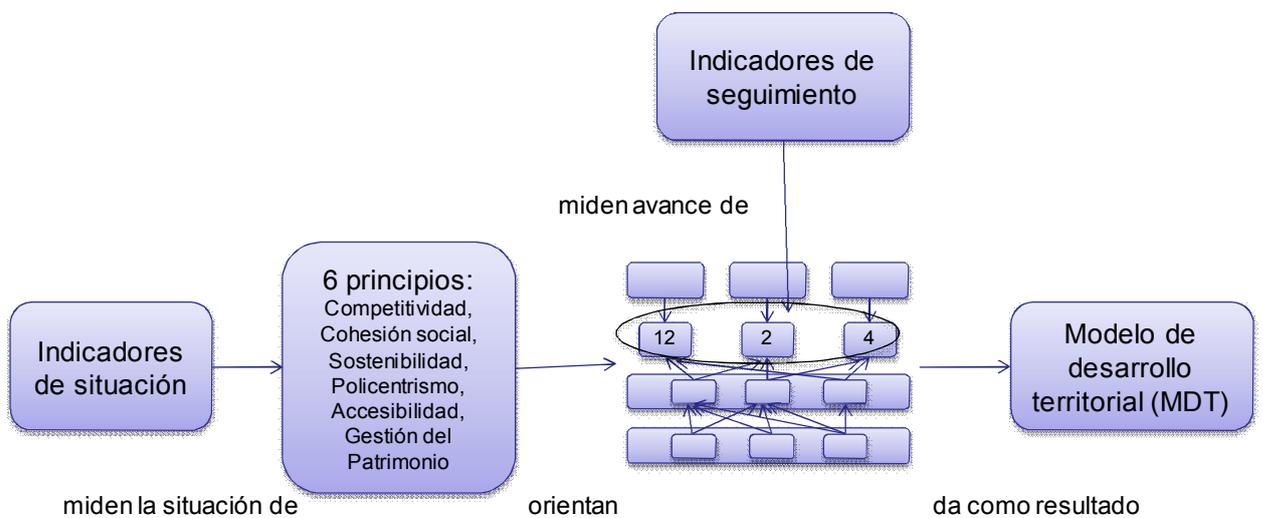
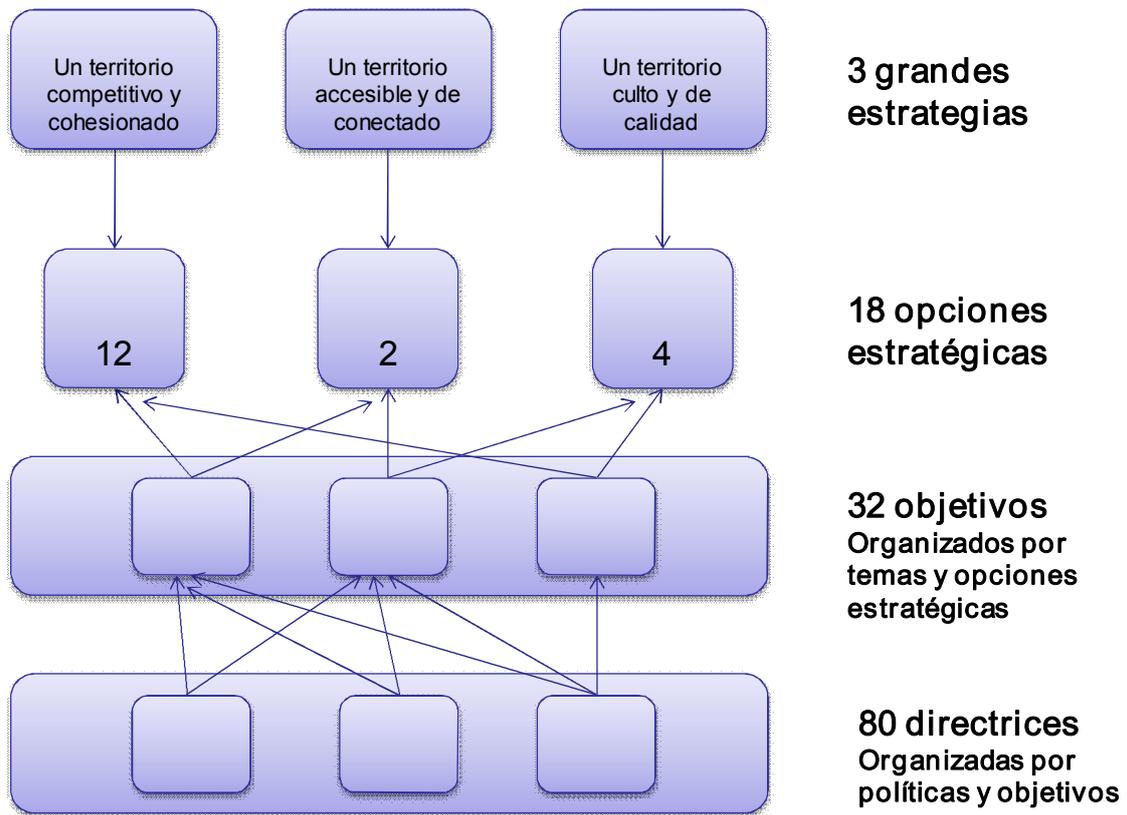
69. Preservar, y en la medida de lo posible, aumentar la biodiversidad.

73. El tratamiento de residuos como responsabilidad social.

74. Favorecer el interés colectivo a través de la movilidad sostenible.

75. Promover el ahorro y la eficiencia energética.

Anexo 2: Estructura de la Estrategia Territorial de Navarra



Anexo 3: Lista de personas entrevistadas

Álvarez Alonso, Marta. Cargo: *Directora General de Asuntos Sociales.*

Ayesa Ajona, Luis Antonio. Cargo: *Director de Servicio de Vivienda.*

Díaz Moreno, Enrique. Cargo: *Director Gerente de la Agencia Navarra del Transporte y la Logística.*

Echeverría Azcona, Jesús María. Cargo: *Director General de Desarrollo Rural.*

Eciolaza Carballo, Andrés. Cargo: *Director General de Medio Ambiente y Agua.*

Eguren Apesteguía, María Dolores. Cargo: *Directora General de Relaciones Institucionales.*

Erce Eguiaras, Carlos. Cargo: *Director General de Turismo.*

Esparza Sánchez, Francisco Javier. Cargo: *Director General de Inspección y Servicios.*

Iriarte Amigot, Edurne. Cargo: *Directora del Servicio de Obras e Infraestructuras.*

Lozano Úriz, Pedro Luis. Cargo: *Director General de Cultura.*

Marcén Zunzarren, José Antonio. Cargo: *Director de Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.*

Martínez Yoldi, Cernin. Cargo: *Director General de Política y Promoción Económica.*

Nagore Lain, Ignacio. Cargo: *Director Gerente de Nasuinsa.*

Presmanes Zatarain, Cristina. Cargo: *Directora de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Hidráulicas.*

Rábade Iráizoz, Juan Ramón. Cargo: *Director General de Interior.*

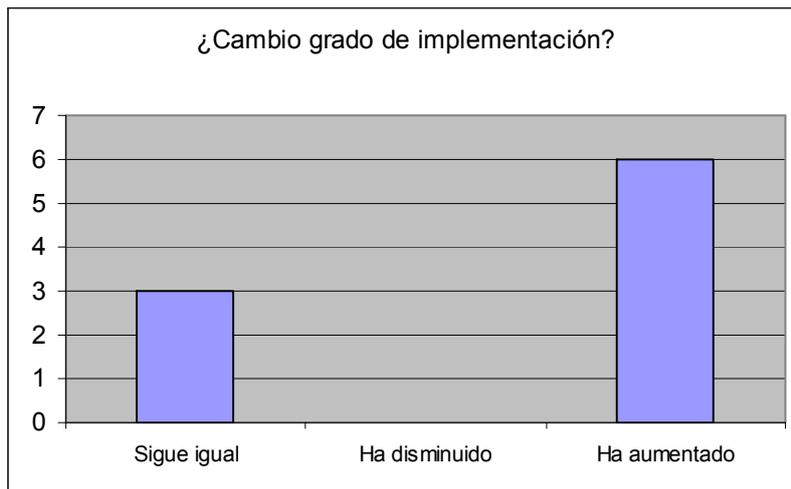
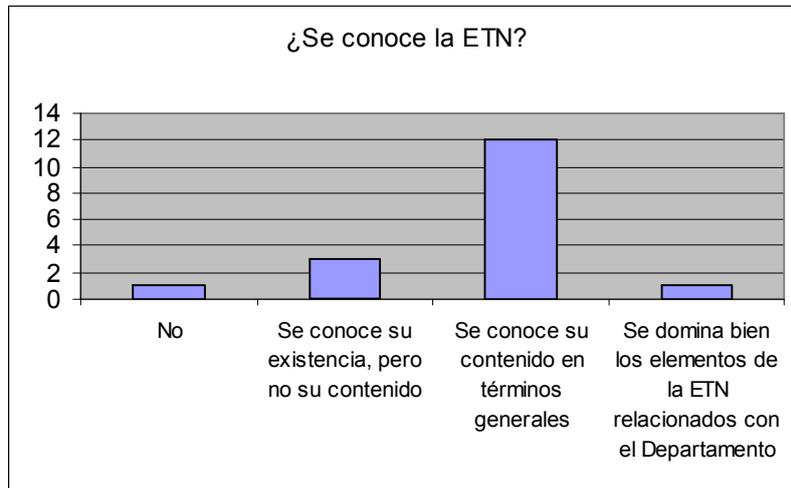
Remírez de Ganuza Casado, José Javier. Cargo: *Director del Servicio de Ordenación de los Servicios Municipales y de la Fundación Pública Local.*

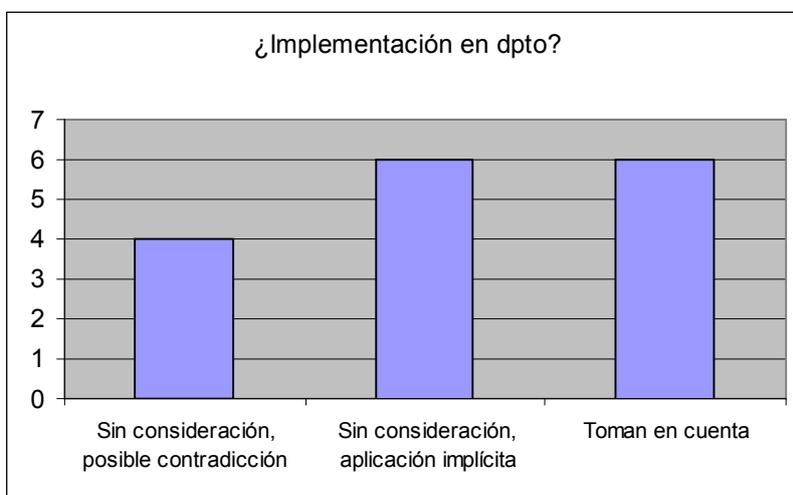
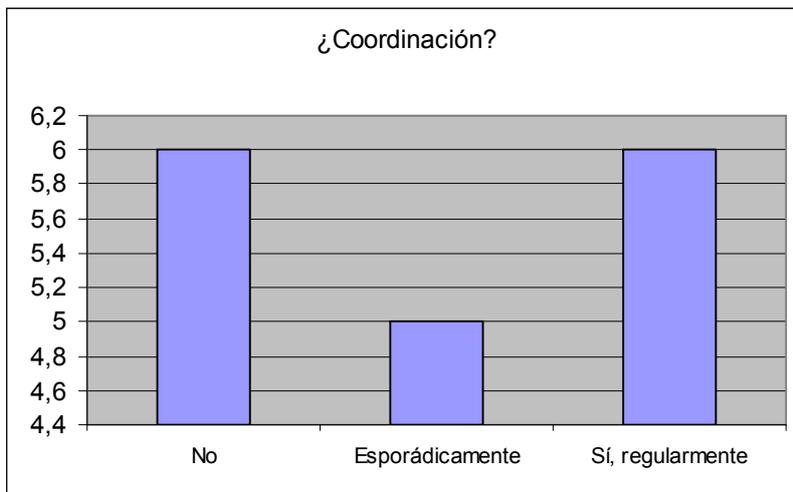
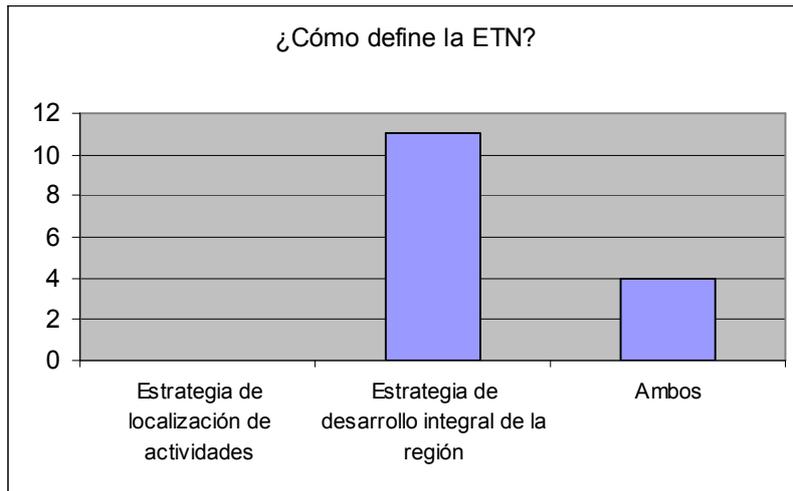
Ruiz Ciruelos, José Luis. Cargo: *Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo.*

Urien Angulo, María Begoña. Cargo: *Directora General de Empresa.*

Anexo 4: Resumen de resultados de las entrevistas

Las personas entrevistadas han rellenado un pequeño cuestionario. Los siguientes gráficos resumen los resultados de cinco preguntas básicas del tipo selección múltiple, donde se refleja el número de personas que ha optado por cada respuesta.





Anexo 5: Cuadros de indicadores

En los siguientes cuadros se resumen los valores de los parámetros que componen los indicadores sintéticos de la ETN. Desde el OTN se ha intentado calcular cada uno de los parámetros mencionados, pero no se han podido cubrir todos por dos razones principales: la falta de actualización del dato (por ejemplo de aquéllos que se han basado en el Censo del 2001), o la ambigüedad de la definición del parámetro, cuya fuente no se ha podido localizar con precisión. El resultado ofrece varios parámetros que muestran, para el mismo año 2005, un valor diferente según la recopilación del OTN y los valores mencionados en la Memoria Bienal del 2005-2006.

El OTN dispone de todos los cálculos correspondientes a cada uno de los parámetros, incluyendo las fuentes y, en caso de que exista, su enlace a páginas web de referencia.

COMPETITIVIDAD OUTPUT

	Indicador	Unidades	Autor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Empleo	Tasa de empleo *	(ocupados/población de 16 y más años)	OTN	50,38	52,38	52,36	52,24	53,42	55,47	56,39	58,07	57,68	54,56
	Tasa de empleo*	(ocupados/población entre 16 y 64 años)	OTN	62,61	65,37	65,35	65,39	66,48	69,21	70,07	72,19	71,51	67,67
	Tasa de empleo	(ocupados/población entre 16 y 64 años)	ETN	52					70,1				
	Tasa de Actividad*	(16-64 años)	OTN						73,89	74,86	76,14	76,17	75,55
Crecimiento de la productividad	PIB/empleado *		OTN	47994	49046	52193	55093	57264	58831	61783	63426	65974	
	Tasa de variación de la productividad del trabajo	(tasa de variación)	OTN		0,022	0,064	0,056	0,040	0,028	0,050	0,027	0,040	
			ETN	0,7					1,5				
Comercio exterior	Comercio exterior **	(X-M)/(X+M) (%)	OTN	11,3	5,0	4,1	10,5	5,0	5,7	2,3	4,1	12,5	
			ETN	1,2					3,9				

* Nuevo indicador

** Indicador modificado en la Memoria Bienal de la ETN 2005-2007 en función de la disponibilidad de información para su actualización en 2005 y futura.

COMPETITIVIDAD INPUT

	Indicador	Unidades	Autor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capital Humano	Ocupados con estudios superiores	(% de ocupados totales)	OTN						38,5	40	41,2	40,1	40,9
			ETN	35,0					40,7				
Capital Físico	Formación bruta de capital	(% del VAB total)	OTN	26,2				28,2	29,5	31,0	31,0	29,2	
			ETN	26,5					29,1				
Tecnología	Gasto Interno I+D	(% del PIB)	OTN	1,7				2,9	2,5	2,7	2,5		
			ETN	0,9						1,7			
	Patentes EPO	(número/millón de hab)	OTN	44.87	41.674	62.064	47.998	110.063	67.652 ^(p)				
			ETN	48,1					56,0				
Tierra	Renta generada por persona ocupada en el sector agrario	(euros corrientes)	OTN	25.035									
			ETN	19.496					34.880				
Capital Social	Espectadores Artes escénicas *	(% de poblacion mensual)	OTN		2,8	3,2	3,6	4,3	4,5				
	Espectadores Artes escénicas (sólo danza) **		OTN		0,2	0,5	0,7	0,6	0,7				
	Espectadores Artes musicales		OTN		6,6	5,9	6,2	7,1	8,3				
	Espectadores Cine		OTN				30,3	32,8	29,5	26,3	23,4		
	Visitantes museo		OTN	5,4		4,9		3,1		6,4			
	Espectadores Artes escénicas		ETN	0,2					0,7				
	Espectadores Artes musicales		ETN	6,8					8,3				
	Espectadores Cine		ETN	32,2					29,5				
	Visitantes museo		ETN	5,4					3,0				
	Gasto liquidado en cultura por CC.AA.*	(euro por habitante)	OTN	68,7	73	71,8	68,2	75,2	78,6	127,5			
			ETN	69,1						73,7			

* Indicador modificado en la Memoria Bial de la ETN 2005-2007 en función de la disponibilidad de información para su actualización en 2005 y futura.

** Se especifica “sólo danza” porque en el indicador de *Artes escénicas* calculado en la ETN, solamente se ha tenido en cuenta los espectáculos de danza.

COHESIÓN SOCIAL

	Indicador	Unidades	Autor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Empleo	Tasa de paro	(parados/activos)	OTN	6,48					6,3	6,32	5,14	6,05	10,41
			ETN	5,6					5,6				
	Parados de larga duración	(% de parados totales)	OTN						22,6	19,47	17,17	15,15	17,1
			ETN	31,4					22,6				
Renta	Hogares en situación de exclusión que viven en la pobreza *	(%de hogares totales)	OTN						13,8	10,5	7,0		
			ETN	18,7					13,8				
	Desigualdad de la renta entre municipios **	(índice de Gini)	OTN										
			ETN	0,1					0,0				
	Personas de 65+ años que viven en la pobreza * **	(% de personas de 65+ años total)	OTN										
		ETN	12,7						9,9				
Educación	Población que no sabe leer/sin estudios por municipios **	(índice de Concentración C10)	OTN	54,6					15,4				
			ETN	54,6					15,4				
	Población sin conocimientos de informática ***	(% de la población 14+ años)	OTN	59,6					43,5				
			ETN	59,6					43,5				
	Fracaso escolar en enseñanza obligatoria ***	(tasa bruta en porcentajes)	OTN	16,0					18,5				
			ETN	16,0					18,5				
Salud	Esperanza de vida al nacer ***	(años - media de ambos sexos)	OTN	80,4					81,5				
			ETN	80,4					81,5				
	Población que considera que su salud ha sido buena en los últimos 12 meses **	(% de población de 15+ años)	OTN				76						
		ETN	77,4					72,7					
Vivienda	Hogares sin agua caliente ***	(% de hogares totales)	OTN	0,46					0				
			ETN	1					0,6				
	Hogares sin calefacción ***	(% de hogares totales)	OTN	5,72					1,38				

			ETN	12,7					2,2				
Apoyo familiar	Personas de 65+ años que viven solas ***	(% de personas de 65+ años total)	OTN		17,1								
			ETN	11,8					16,6				
Integración sociocultural	Espectadores Artes escénicas *	(% de población mensual)	OTN		2,8	3,2	3,6	4,3	4,5				
	Espectadores Artes Escénicas (sólo danza) ****		OTN		0,2	0,5	0,7	0,6	0,7				
	Espectadores Artes musicales		OTN		6,6	5,9	6,2	7,1	8,3				
	Espectadores Cine		OTN				30,3	32,8	29,5	26,3	23,4		
	Visitantes de museo		OTN	5,4		4,9		3,1%		6,4			
	Espectadores Artes escénicas		ETN	0,2					0,7				
	Espectadores Artes musicales		ETN	6,8					8,3				
	Espectadores Cine		ETN	32,2					29,5				
	Visitantes museo		ETN	5,4					3,0				
	Gasto liquidado en cultura por CCAA *	(euro por habitante)	OTN	68,7	73	71,8	68,2	75,2	78,6	127,5			
			ETN	69,1					73,7				
	Empresas culturales *	(número/10.000 habitantes)	OTN	9,6	10,8	11,2	11,8	12	12,1	12,4	13	13,2	
			ETN	9,6					12,1				
Igualdad de oportunidades	Tasa de actividad femenina	(activos/población entre 16 y 65 años)	OTN	40,4					48,4	50,5	51,5	52,7	
			ETN	41,8					49,6				
	Centros de educación infantil y preescolar	(número/100 niños de 0 a 5 años)	OTN	2,3					2,9		3,1	3,0	
			ETN	2,6					3,5				

* Indicador modificado en la Memoria Bienal de la ETN 2005-2007 en función de la disponibilidad de información para su actualización en 2005 y futura.

** Imposibilidad de actualizar indicador porque la fuente ha dejado de existir.

*** Imposibilidad de actualizar indicador por falta de actualización de la fuente.

**** Se especifica “sólo danza” porque en el indicador de *Artes escénicas* calculado en la ETN, solamente se ha tenido en cuenta los espectáculos de danza.

SOSTENIBILIDAD

	Indicador	Unidades	Autor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Uso de energía	Precio medio de gasolinhas y gasóleo	(céntimos de euro)	OTN	79,7					91,9			111,25		
			ETN	79,7					91,9					
	Emisiones de CO2 *	(millones de t/año)	OTN	0,8					3,0			3,26		
			ETN	0,8					2,9					
	Consumo de energía primaria procedente de energías renovables	(tep/100 habs)	OTN								61,168			
			ETN	38,9					58,1					
Movilidad	Autobuses	(número/100 habs)	OTN						0,15			0,15		
			ETN	1,6					1,5					
	Turismos	(número/100 habs)	OTN						45,4			47,0		
			ETN	44,2					45,4					
	Carreteras *	(kms/hab)	OTN	67,8					64,7		64,8	63,8		
			ETN	67,8					64,7					
Producción de alimentos	Superficie dedicada a la agricultura ecológica	(% de superficie cultivada total)	OTN						7,8			8,9		
			ETN	5,4					7,8					
Materias primas	(M-X) de materias primas	(miles de ptas/hab actualizado a miles de €/hab)	OTN	35,6					18,1			27,6		
			ETN	35,0					10,9					
Consumo	Residuos urbanos	(kgs/hab)	OTN						511,5		512,2			
			ETN	457,1					467,2					
	Gasto en electricidad en los hogares *	(€/hab)	OTN	1221					1384		1361			
			ETN	195,5					205,8					
	Reciclado de vidrio	(kgs/hab)	OTN						19,5		23			
			ETN	12,2					18,9					
	Reciclado de papel *	(kgs/hab)	OTN						31,4		43,6			
			ETN	17,4					40,0					

*Indicador modificado en la Memoria Bienal de la ETN 2005-2007 en función de la disponibilidad de información para su actualización en 2005 y futura.

POLICENTRISMO

	Indicador	Unidades	Autor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ámbito regional	Desigualdad de la renta entre municipios *	(índice de Gini)	OTN										
			ETN	0,05					0,03				
	Desigualdad de densidad de población entre municipios	(índice de Gini)	OTN	0,899					0,893				0,890
			ETN	0,88					0,81				
Ámbito suprarregional	Desigualdad de renta entre Navarra y CC.AA. limítrofes *	(índice de Gini)	OTN										
			ETN	0,53					0,45				
	Desigualdad de densidad de población entre Navarra y CC.AA. limítrofes	(índice de Gini)	OTN	0,428					0,434			0,425	
			ETN	0,38					0,43				
Ámbito europeo	Servicios a empresas + banca y seguros *	(% del VAB total)	OTN										
			ETN	15,2					15,6				
Cooperación y redes	Empleo en sector primario por municipio	(índice de concentración C10)	OTN										
			ETN	24,1					50,5				
	Empleo en sector secundario por municipio	(índice de concentración C10)	OTN										
			ETN	48,9					61,1				
	Empleo en sector terciario por municipio	(índice de concentración C10)	OTN										
			ETN	65,6					68,2				
Inclusión social	Desigualdad de tasas de paro entre municipios	(índice de Gini)	OTN	0,252					0,186			0,151	
			ETN	0,19					0,24				
	Población que no sabe leer/sin estudios por municipios *	(índice de concentración C10)	OTN	54,6					15,41				
			ETN	54,6					15,41				
	Población con estudios universitarios y superiores no universitarios / municipio	(índice de concentración C10)	OTN										
			ETN	71,2					72,73				
Crecimiento	Competitividad Input		OTN										
			ETN	26,51					33,11				

* Imposibilidad de actualizar indicador porque la fuente ha dejado de existir.

** Imposibilidad de actualizar indicador por falta de actualización de la fuente.

ACCESIBILIDAD		Indicador	Unidades	Autor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Conectividad	Carreteras *	(kms/hab*10.000)	OTN	67,77						64,72		64,80	63,75		
				ETN	67,8						64,7				
	Ferrocarril *	(kms/hab*100.000)	OTN	54,34						46,51		45,55	39,78		
				ETN	47,6						41,9				
	Núcleos de población a menos de 15 kms de las vías de alta capacidad	(% de núcleos totales)	OTN	65,01						72,59				76,09	
				ETN	54,5						54,5				
	Núcleos de población con accesibilidad elevada al transporte aéreo	(% de núcleos totales)	OTN	26,24						26,24				26,24	
				ETN	23						23				23
Núcleos de población a menos de 15 km del transporte ferroviario	(% de núcleos totales)	OTN	60,06						60,06				60,06		
			ETN	53,5						53,5				53,5	
Conocimiento	Oferta tecnológica ***	(nº de instituciones / 100.000 empresas)	OTN												
				ETN	35,5						31,9				
	Ocupados en I+D	(% de ocupados totales)	OTN	0,9						1,6			1,7		
				ETN	0,9						1,6				
	Población con formación superior	(% de población de 16+ años)	OTN							28,1	28,1	29,6	28,4		
				ETN	22,6						28,7				
	Hogares con ordenador	(% de hogares totales)	OTN							55,1		63,2	66,3		
				ETN	38,8						55,1				
	Usuarios de Internet	(%)	OTN	13,8						40,2	34,9	43,4	46,7	51,5	
				ETN	13,8						40,2				
	Hogares con teléfono móvil	(% de hogares totales)	OTN							80,99		90,2	92,9		
				ETN	47,9						73,9				
	Empresas con comercio electrónico * ****	(% del total de empresas)	OTN												
				ETN	37,2						33,6				

* Indicador modificado en la Memoria Bial de la ETN 2005-2007 en función de la disponibilidad de información para su actualización en 2005 y futura.

** En la Memoria Bial de la ETN 2005-2007 se reproducen los datos de 2000 en el año 2005 debido a la imposibilidad de actualizar la información a 2005.

*** Imposibilidad de actualizar indicador por falta de actualización de la fuente.

**** Imposibilidad de actualizar indicador porque la fuente ha dejado de existir.

GESTIÓN DE PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL

	Indicador	Unidades	Autor	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Conservación biodiversidad	Valoración económica de biodiversidad ***	(% del PIB corriente)	OTN										
			ETN	37,2					37,2				
	Superficie de espacios naturales *	(% de superficie total)	OTN									24,76	
			ETN	15					15				
	Viajeros en alojamientos rurales	(% de viajeros totales)	OTN		11,09	12,65	13,45	10,64	11,03	11,11	11,98	12,83	
			ETN	8,6					11				
	Gasto medio diario por viajero **	(euros)	OTN										
			ETN	48,5					48,4				
	Emisiones de CO2 ***	(millones de tm/año)	OTN						2,98				3,26
			ETN	0,8					2,9				
	Consumo de energía primaria procedente de renovables	(tep/100 habs)	OTN								61,17		
			ETN	38,9					58,1				
	Superficie afectada por incendios	(% de masa forestal total)	OTN										0,21
			ETN	0,2					0,2				
	Volumen agua disponible	(litros/hab/día)	OTN	342	360	339	382	244	441	411	380		
			ETN	323					288,8				
Volumen agua abastecida	(litros/hab/día)	OTN	288	275	287	300	244	255	261	297			
		ETN	267					240,6					
Volumen agua procedente de recursos ajenos **	(litros/hab/día)	OTN											
		ETN	11					16,7					
Volumen de agua perdida	(litros/hab/día)	OTN	49	58	42	62	38	43	42	54			
		ETN	45					37,5					
Paisajes Culturales	Museos	(número/100.000 habs)	OTN			3,8		4		4,8			
			ETN	2,4					3,7				
	Bibliotecas	(número/10.000 habs)	OTN			2,2		2,1		2,2			
			ETN	2,3					2				
	Salas de cine	(número/100.000 habs)	OTN	9,2	8,9	12,1	11,9	15,9	15,7	13,9	12,7	12,4	
			ETN	9,2					15,3				
	Espacios escénicos	(número/100.000 habs)	OTN				1,9	3	3	3,2	3,2	3	
			ETN	1,8					3				
Productos turísticos de calidad	(número/100.000 habs)	OTN									85		
		ETN	25,2					87,6					

* En la Memoria Bienal de la ETN 2005-2007 se reproducen los datos de 2000 en el año 2005 debido a la imposibilidad de actualizar la información a 2005.

** Imposibilidad de actualizar indicador porque la fuente ha dejado de existir.

*** Indicador modificado en la Memoria Bienal de la ETN 2005-2007 en función de la disponibilidad de información para su actualización en 2005 y futura.