

# CONSEJO SOCIAL DE POLÍTICA TERRITORIAL

## **SOBRE LA MEMORIA BIENAL DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Social de Política Territorial por la Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento del propio Consejo, aprobado en sesión plenaria celebrada en fecha 22 de marzo de 2006, el Pleno del Consejo Social de Política Territorial en sesión ordinaria celebrada el 11 de noviembre de 2008, aprueba el siguiente

### *Informe*

.- I -.

#### **ANTECEDENTES**

1. La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) es, tal y como recoge la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), el instrumento-marco que debe orientar la planificación estratégica del territorio de Navarra durante los próximos 25 años.
2. La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, establece que, una vez aprobada la ETN, 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.

3. En la sesión del Pleno del Consejo celebrada el 1 de diciembre de 2006, se acordó que la Comisión Permanente del Consejo participase en el diseño de la Memoria Bienal.
4. En la sesión de la Comisión Permanente celebrada el 14 de marzo de 2007 se aprobaron unas “Directrices para la preparación del Informe Bienal de aplicación de la Estrategia Territorial de Navarra”, consistentes específicamente en la definición de los objetivos concretos de la Memoria, su estructura de contenidos, así como, después del pertinente análisis legal, la forma de su elaboración y tramitación. Con la asistencia técnica del Observatorio Territorial de Navarra (OTN) y del Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo (CEET), se inició así la redacción de la Memoria Bienal.
5. En la sesión del Pleno del Consejo celebrada el 19 de junio de 2007, éste tuvo conocimiento del enfoque metodológico adoptado para la elaboración de la Memoria, según la exposición que a tal efecto realizó el Director del CEET, Sr. D. Juan Carlos Collado.
6. En la sesión de la Comisión Permanente celebrada el 21 de diciembre de 2007, ésta tuvo conocimiento del estado de los trabajos de la Memoria y un avance de los resultados de la misma. La Permanente estimó en aquella sesión, según se recoge en su Acta, que era “necesario depurar el documento presentado por el CEET”, en las direcciones señaladas en el debate.
7. En la sesión de la Comisión Permanente celebrada el 16 de abril de 2008, ésta recibió el borrador de la Memoria Bienal, dándose oportunidad a sus miembros

para aportar comentarios, sugerencias o enmiendas que ayudasen a perfeccionar el documento.

8. En sesión celebrada el 18 de junio de 2008, la Comisión Permanente consideró conveniente que, con el objeto de enriquecer el debate, se remitiera al Parlamento el documento de la Memoria Bienal junto con las reflexiones y aportaciones que pudiera efectuar el propio Consejo Social de Política Territorial.
9. A partir de dicha premisa, el Gobierno de Navarra acordó en sesión celebrada el 29 de septiembre de 2008 remitir la Memoria Bienal al Consejo Social de Política Territorial, con anterioridad a la entrega del documento al Parlamento de Navarra.

.- II -.

## CONSIDERACIONES ACERCA DE LA MEMORIA

### *1.- Estructura de contenidos y método*

Dentro de la labor de colaboración institucional que preside el documento de la Memoria Bienal, el Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (actualmente Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio), concertó con el Consejo Social de Política Territorial el índice de contenidos y estructura del documento de la Memoria Bienal, y así consta en las actas de las sesiones de su Comisión Permanente correspondientes al 14 de marzo y 21 de diciembre de 2007.

Asimismo, deben tenerse en cuenta las intervenciones en el Pleno del Consejo Social de Política Territorial celebrado en fecha 19 de junio de 2007.

Como resultado de lo expuesto, la Memoria Bienal se estructura en siete capítulos y tres anexos:

- Capítulo 1: introducción en la que se repasan brevemente los objetivos, la metodología adoptada y los contenidos del documento.
- Capítulo 2: breve síntesis de la Estrategia Territorial de Navarra, su proceso de elaboración, Modelo de Desarrollo Territorial y Directrices.
- Capítulo 3: marco institucional y normativo en el que se ha desarrollado la ETN, y su evolución y vigencia.
- Capítulo 4: grado de aplicación de las opciones estratégicas y de las Directrices de la ETN, estructurado de la siguiente manera:
  - Evolución de las Opciones Estratégicas entre 2000 y 2005, en función de sus indicadores de seguimiento.
  - Situación de la ejecución de la ETN, observando el grado de desarrollo de la misma entre 2005 y 2006, y los avances hacia la consecución de sus objetivos.
  - Análisis de la aplicación entre 2005 y 2006 de las Directrices propuestas en cada una de las nueve grandes políticas que componen la ETN.
- Capítulo 5: evaluación de los indicadores sintéticos de situación respecto a los objetivos establecidos por la Estrategia Territorial Europea y análisis comparativo con el conjunto de territorio español.
- Capítulo 6: evolución del Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) propuesto en la ETN.
- Capítulo 7: conclusiones y recomendaciones.

- Anexo I. Fuentes de Indicadores.
- Anexo II. Dossier de referencias bibliográficas.
- Anexo III. Dossier de referencias externas.

Desde el punto de vista de las fuentes y el método, la Memoria Bienal se basa tanto en un análisis experto como en una valoración de los agentes implicados en su aplicación y afectados por ésta.

El análisis experto se aplica en el capítulo dedicado al marco institucional y normativo de la ETN y, muy especialmente, en el cálculo y análisis del sistema de indicadores establecidos en la Estrategia. Se trata de marcadores de *situación* – aquéllos que miden la posición global de Navarra en relación con los objetivos de la Estrategia Territorial Europea (ETE)-, y marcadores de *seguimiento* –relacionados directamente con las opciones estratégicas y sus Directrices-

Mediante la valoración efectuada por responsables de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral con influencia en la ejecución de cada una de las nueve políticas señaladas en la ETN, se ha estimado el grado de aplicación de las Directrices y de consecución de los objetivos planteados.

Finalmente, la evolución del Modelo de Desarrollo Territorial en sus implicaciones más espaciales ha sido también evaluada, en el marco de diversos talleres de trabajo, por expertos en distintos sectores y relacionados con diferentes áreas espaciales de la región, como son organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, mundo académico y representantes de entidades locales y agencias de desarrollo.

## *2.- Conclusiones de la Memoria*

De una manera muy resumida, en la dificultad de contrastar todos los matices que podrían extraerse del caudal de datos manejado, y partiendo de la confianza en un proceso metodológico abierto que ha sido observado por la Comisión Permanente, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. En términos de política europea, la ETN mantiene su vigencia, dado que el modelo de desarrollo territorial propuesto sigue alineado con las prioridades señaladas en los documentos europeos de referencia.
  - a. Las opciones de reforzar el capital humano de la región, transitar hacia un modelo económico más basado en el conocimiento y la innovación, e incrementar la empresarialidad de la región con el apoyo de unas instituciones eficaces y que cooperan, entroncan directamente con la Directrices Estratégicas de la política de cohesión para el periodo 2007-2013.
  - b. El énfasis en el área central de la región como “Puerta de Navarra” para la conexión con los grandes centros económicos globales, pero desde una concepción de ciudad en red polinuclear, significa un compromiso entre la competitividad y el equilibrio territorial, propugnados por la Estrategia Territorial Europea.
  - c. Y en esa misma línea de desarrollo cohesionado y sostenible, siguen siendo válidas las opciones de la ETN de potenciar las vocaciones de los diversos espacios regionales, controlar la concentración en el Área Metropolitana de Pamplona, articular el sistema urbano reforzando las “ciudades” medias y pequeñas, mejorar la conectividad y gestionar inteligentemente el patrimonio.

2. En términos de políticas internas de la región, el conocimiento de la Estrategia Territorial es más bien limitado y superficial. En general, no se usa en la evaluación de expedientes, y además otras estrategias y planes no se coordinan expresa y formalmente con la ETN.

Pese a ello, se observa un alto grado de sintonía entre la ETN y las políticas sectoriales, ya que los gestores de esas políticas consideran que sus acciones han incidido en más del 95% de las Directrices de la ETN.

3. En términos de las tres grandes estrategias de la ETN (*“Un territorio competitivo y cohesionado”*, *“Un territorio accesible y conectado”* y *“Un territorio culto y de calidad”*) la evolución en general ha sido favorable entre 2000 y 2005, con matices:
  - a. La opción estratégica de *“Desarrollar sectores de base tecnológica en Navarra”*, no se desarrolló según lo deseado.
  - b. En la opción de *“Desarrollar el Área Polinuclear Central”*, la concentración en el Área Metropolitana de Pamplona se alejó todavía más del valor objetivo, sobrepasando el nivel de alerta.
  - c. *“Impulsar la Sociedad de la Información”* evolucionó favorablemente en algunos aspectos, pero no en otros, ya que el porcentaje de hogares con acceso a internet creció más en Pamplona que en el resto de Navarra.
  - d. Aunque mejoraron 3 de los 4 indicadores de *“Reforzar la sostenibilidad ambiental”*, el cuarto, *“Emisiones de CO2”*, empeoró, rebasando ampliamente el valor de alerta establecido.

4. En términos de consecución de objetivos, los agentes consultados destacan la dificultad de hacer valoraciones, dado el escaso tiempo transcurrido de vigencia de la Estrategia.

En cualquier caso, las puntuaciones parecen señalar que los cuatro objetivos en los que más se ha avanzado son:

- a. Potenciar la centralidad de Tudela.
- b. Coordinación con las comunidades vecinas.
- c. Implicar a toda la sociedad en la conservación del medio ambiente.
- d. La creación de mercados para la producción Navarra.

Y los cuatro en los que menos:

- e. Aumentar la permeabilidad de lo Pirineos.
- f. Crear redes de cooperación entre las ciudades cabecera de servicios.
- g. Conseguir un crecimiento urbanístico ordenado.
- h. Valorizar los recursos naturales.

5. En términos de los seis indicadores de situación (*Competitividad, Cohesión Social, Sostenibilidad, Policentrismo, Acceso a las Infraestructuras y el conocimiento y Gestión del patrimonio natural y cultural*) se han alcanzado mejores resultados en todos y cada uno de ellos, aunque:

- a. El mayor acercamiento al valor objetivo 2025 se produjo en el de Competitividad, gracias sobre todo al crecimiento de la variable “Tasa de empleo”, que llegó a alcanzar el valor óptimo.
- b. El menor progreso se produjo en *Sostenibilidad* y en *Acceso a las infraestructuras*, en este último caso debido a las variables de conectividad por ferrocarril.

6. En términos comparativos de situación respecto al conjunto de España, las diferencias positivas de partida incluso se han incrementado en 2005, excepto en uno de los indicadores: el de “Acceso a Infraestructuras y Conocimiento”, que en España creció un 19,7%, mientras que en Navarra un 12,5%.
  
7. En términos de evolución del Modelo de Desarrollo Territorial de Navarra (aspectos espaciales), los agentes consultados consideran que:
  - a. El Modelo es adecuado (6,6 puntos sobre 10)
  - b. Se está implantando regularmente (4,9 sobre 10)
  - c. Se coopera poco entre los agentes para su desarrollo (4,1 sobre 10)
  
8. En términos de satisfacción de los agentes respecto al desarrollo de sus respectivos espacios:
  - a. La mayor satisfacción se da en el Eje del Ebro (5,9), gracias sobre todo a la provisión de servicios en Tudela y a los avances políticos en la cooperación con las regiones vecinas. Sin embargo, los pocos avances en proyectos concretos y novedosos de cooperación territorial con la Rioja y Aragón, puntúan negativamente.
  - b. La menor satisfacción se da en el Área Polinuclear Central (3,2) por el escaso desarrollo de la “Red de ciudades medias”, en términos de crecimiento y cooperación.
  - c. El grado de satisfacción en los otros espacios ronda el aprobado: Atlántico (5,2), Pirineo (4,8), encontrándose mayor satisfacción en la valorización de los recursos naturales, y menor en la accesibilidad física y el fortalecimiento económico y demográfico.

### *3.- Recomendaciones de la Memoria*

La Memoria Bienal incide en tres aspectos para mejorar la penetración de la ETN en el diseño de políticas y en la acción de los agentes:

1. Reforzar la Cooperación institucional
  - a. Potenciando y mejorando la actividad de los órganos de la Administración de la Comunidad Foral competentes en la materia: Consejo Social de Política Territorial (y su unidad técnica de apoyo, el Observatorio Territorial de Navarra), la Comisión de Ordenación del Territorio y el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra.
  - b. Fomentando foros, encuentros y protocolos para favorecer el intercambio de información y conocimiento.
2. Difundir la Estrategia mediante planes de comunicación y formación.
3. Replantear la metodología de seguimiento de la ETN.

.- III -.

## APORTACIONES DEL CONSEJO A LA MEMORIA

### *1. Aportaciones previas a la sesión plenaria del CSPT celebrada en fecha 11 de noviembre de 2008*

Con anterioridad al Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 29 de septiembre de 2008, la Comisión Permanente del Consejo Social de Política Territorial celebrada el 18 de junio de 2008, instó a sus miembros a colaborar en la elaboración de un documento de síntesis que ayudara a trasladar y comunicar, de una forma resumida, las principales líneas de trabajo y resultados de la Memoria Bienal.

Con ocasión de dicha participación, la Comisión Permanente (y por extensión el Consejo) ha tenido la oportunidad de realizar sugerencias y aportaciones a los borradores de la Memoria Bienal durante su periodo de redacción. Todas ellas han sido recibidas, analizadas y, en su caso, incorporadas a la propia Memoria, lo que sin duda ha contribuido a mejorar el contenido y estructura del documento.

Algunas otras aportaciones y sugerencias, referidas principalmente al sistema de indicadores de la ETN o a la relación de fuentes utilizadas para su toma de datos, entre otras, no han sido admitidas por el Departamento por considerar que resultaban más procedentes en el marco del segundo periodo de evaluación de la ETN, en el que se abordará su posible revisión.

Finalmente, una vez remitida la Memoria Bienal con las correcciones señaladas, a todos los miembros de este órgano plenario del Consejo Social de Política Territorial,

sin que se hayan formulado sugerencias por escrito, se somete de nuevo a su consideración mediante el trámite de deliberación plenaria.

*2.- Observaciones formuladas durante la deliberación plenaria.*

1. El CSPT manifiesta que es consciente de que la iniciativa de la ETN, y otras actuales como la creación del Observatorio Territorial de Navarra, son actuaciones avanzadas en el marco español y europeo, lo que conllevó en sus inicios un esfuerzo de concepción en un campo sin muchos referentes que considerar. La Memoria Bienal refleja una continuidad que no es fácil en este tipo de trabajos tan ambiciosos.
2. Se hace especial hincapié en que la Memoria Bienal presentada, siendo un documento interesante y útil, es a la vez conceptualmente compleja y susceptible de mejoras, motivo por el cual desde este CSPT se recomienda en un futuro que se adapte o simplifique para llegar tanto a un lector versado como a un lector medio, cuestión por otra parte ya detectada en las propias conclusiones y recomendaciones que efectúa la propia Memoria. En el proceso de divulgación o difusión debe procurarse un lenguaje más sencillo, más simple, más asequible dado que es necesario acercar la ordenación del territorio a la población en general para que entiendan y aprecien el sentido y los beneficios que reporta a medio y largo plazo.
3. La metodología utilizada contiene debilidades principalmente en la elaboración de indicadores sintéticos, que además se refieren a un período previo a la implementación de la ETN. Asimismo, la evaluación cualitativa de

los años 2006-2007 tiene el inconveniente del escaso recorrido temporal de la ETN desde su aprobación en 2005.

4. Debe reflexionarse, a juicio de este CSPT, en qué medida la ETN ha calado en el comportamiento de las políticas sectoriales; en qué medida la gobernanza territorial puede tener una autoridad que coordine y alimente las diferentes políticas sectoriales, con el objetivo de conseguir que el territorio tenga mayor presencia en la toma de decisiones dado que la territorialidad de la economía y de la sociedad es algo necesario y que en el futuro se impondrá con mayor valor.
5. Así mismo, debe realizarse un esfuerzo en analizar si nos movemos en una concepción o visión exclusivamente navarra a la hora de definir nuestro espacio o sistema urbano o queremos insertar nuestro espacio dentro de un espacio mas amplio y general, decisión que determinará no solo la terminología utilizada en la ETN sino también la definición de algunos conceptos como el Área Urbana Central, la Red Polinuclear y las Zonas Medias, entre otros, que resultan imprecisos y a veces impropios desde el punto de vista de la disciplina científica de la geografía urbana.
6. Los informes de seguimiento de la Estrategia Territorial de Navarra deberían incidir con más detalle en las carencias, debilidades y fortalezas de las zonas medias, de tal forma que fuera una herramienta para corregir y orientar la toma de decisiones.
7. La ETN es un documento que aspira a establecer una serie de criterios que guíen las políticas sectoriales y que debe impregnar no solo a los agentes

sociales en general, sino también y en particular a las Administraciones Locales de tal forma que hagan suyas las estrategias territoriales y pueden servir como criterios de gobernanza en la toma de decisiones durante los próximos años.

.- IV -.

#### CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES DEL CONSEJO

1.- El Pleno del Consejo Social de Política Territorial considera que, con carácter general, la Memoria Bienal de la Estrategia Territorial de Navarra remitida a este Órgano por el Gobierno de Navarra, en virtud de su Acuerdo de 29 de septiembre de 2008, refleja adecuadamente la evolución del modelo de desarrollo territorial de Navarra, la situación de la Comunidad Foral de Navarra en relación con los objetivos de la Estrategia Territorial Europea y su comparación con los resultados obtenidos en el resto del estado español.

2.- El Pleno del Consejo Social de Política Territorial, comparte las conclusiones y recomendaciones de la Memoria Bienal en los términos recogidos en este informe y, en consecuencia, recomienda a su vez que se tomen en consideración en el próximo periodo de revisión de la Estrategia Territorial de Navarra.