



# **CONSEJO SOCIAL DE POLITICA TERRITORIAL DE NAVARRA**

## **LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA**

**Informe**

**2 DE MARZO 2005**

---

## ÍNDICE

ANTECEDENTES .....	5
1.- NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA ETN.....	7
1.1.- Adjudicación y metodología general.....	7
1.2.- Contenido de la Fase 0. Trabajos preliminares. ....	8
1.3.- Diseño de los procesos participativos. ....	9
1.4.- Contenido de la Fase I. Diagnóstico.....	11
A) Informes temáticos.....	11
B) Encuestas y Participación. Diagnóstico percibido .....	11
C) Diagnóstico integrado .....	11
1.5.- Contenido de la Fase II. Modelo de Desarrollo Territorial futuro.....	12
1.6.- Contenido de la Fase III. Estrategia Territorial de Navarra. ....	13
1.7.- Estructura del documento final de la Estrategia Territorial de Navarra. ....	14
2.-CONSIDERACIONES del CSPT SOBRE LA ETN.....	15
2.1.- Sobre la metodología de trabajo y el proceso de participación social.....	15
2.2.- Sobre el diagnóstico territorial de Navarra y los retos de futuro.....	17
2.3.- Sobre el Modelo de Desarrollo Territorial de futuro.....	18
2.4.- Sobre la Estrategia y los Indicadores. ....	19
2.5.- Sobre la continuidad de la ETN. ....	20
3.- SUGERENCIAS DEL CSPT .....	21
3.1.- De cara a la aplicación de la ETN .....	21
3.2.- De cara a la divulgación de la ETN.....	22
3.3.- Sobre desarrollos posteriores a la aprobación de la ETN.....	22
3.4.- Otras recomendaciones .....	23
4.- CONCLUSION Y PROPUESTA FINAL .....	25
ANEXO I. Descripción de los documentos de la ETN.....	27

---

## **ANTECEDENTES**

La Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU) establece que para la remisión al Parlamento de Navarra del proyecto de Estrategia Territorial de Navarra (ETN) el Gobierno Foral debe contar con un Informe preceptivo del Consejo Social de Política Territorial.

El Consejo Social de Política Territorial (CSPT) se constituyó por Decreto Foral 166/2004 y se reunió por primera vez el 30 de junio de 2004. Ya en esta primera sesión se tomaron los acuerdos necesarios para responder a esta previsión legal. En concreto se abrió la posibilidad de que fuera la Comisión Permanente o una Comisión Específica la encargada de la elaboración de una propuesta de informe para el Pleno. Finalmente se constituyó una comisión específica formada por la Permanente del Consejo más el vocal D. Luis Zarraluqui Ortigosa.

La Comisión para la elaboración del Informe se reunió el 26 de julio de 2004 tomando ya las primeras decisiones sobre el Informe, estableciendo su estructura y contenidos básicos. Asimismo, se consideró adecuado alcanzar el máximo consenso posible entre los miembros en cuanto al contenido propositivo del informe, si lo hubiera, para lo que se solicitó a los miembros del Consejo remitieran sus comentarios y propuestas sobre la Estrategia Territorial de Navarra.

Mientras tanto, y paralelamente a la recepción de dichas aportaciones, el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo fue elaborando una base o borrador de informe siguiendo los criterios establecidos por el Consejo. En concreto se acordó que el Informe debería contener tres grandes bloques o apartados, y así se ha abordado la tarea que resumidamente se describe en los siguientes párrafos.

El primer apartado del Informe resume el proceso de elaboración de la ETN, su metodología, la descripción de los contenidos por fases y los procesos de participación.

El segundo epígrafe, denominado “Consideraciones”, recoge la valoración del Consejo Social de Política Territorial sobre la ETN en sus diferentes aspectos, metodológicos y de contenidos, con la intención de formar una opinión global sobre el proyecto así como formular recomendaciones constructivas. Para este segundo epígrafe el CSPT ha tomado en consideración los informes de evaluación externa que la propia ETN contiene, las alegaciones presentadas durante la exposición pública del proyecto, la respuesta del Equipo redactor y del Departamento a las mismas, así como otras sugerencias observadas en los medios de comunicación. Por supuesto, los propios miembros del Consejo han tenido la oportunidad de expresar sus opiniones por diversos medios y, en concreto, Dña. Mercedes Pardo, D. Manuel Ferrer, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, Comisiones Obreras, la Unión General de Trabajadores, el Ayuntamiento de Pamplona y la Dirección General de Desarrollo Rural del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, han proporcionado sendas aportaciones por escrito sobre la ETN de cara a la elaboración de este informe.

La tercera parte contiene las consideraciones propositivas del CSPT y finaliza con una conclusión general sobre el documento de Síntesis de la Estrategia Territorial de Navarra.

---

## 1.- NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA ETN

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), instituye la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) como *“un instrumento de planificación estratégica del territorio de la Comunidad Foral”* (art. 31.1). La Ley adjudica a la ETN un *“carácter orientativo”* (art. 31.3) y, resumidamente, las siguientes finalidades: la mejora de la competitividad regional, la cohesión económica y social del territorio, la conservación y uso racional de su patrimonio natural y cultural, la integración con la Estrategia Territorial Europea, la cooperación con el entorno geopolítico y el soporte a los agentes institucionales, económicos y sociales de Navarra para el diseño de políticas en interés común (art. 32.2).

La LFOTU prefigura en sus artículos 32 y 33 los contenidos y procedimiento de elaboración y aprobación de la ETN. En cuanto a los primeros, dice la Ley que la ETN incluirá un *“diagnóstico de la situación presente y potencial”* de la Comunidad Foral, y *“la definición de un Modelo de Desarrollo Territorial de futuro”*, además de las estrategias, directrices y medidas para el desarrollo del territorio en sus diferentes elementos ambientales, urbanos, económicos, de servicios, etc. La Ley solicita de la ETN también la orientación para la ordenación territorial a escala subregional, para la cooperación con las regiones del entorno y una *“propuesta de indicadores para el seguimiento de la evolución territorial de Navarra”*.

La LFOTU adjudica al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda la responsabilidad de la elaboración de la ETN, *“en colaboración con los demás Departamentos del Gobierno de Navarra”*. Tras los procesos de información pública y audiencia a las entidades locales, y previos informes del Consejo Social de Política Territorial y de la Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra, *“el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda propondrá al Gobierno de Navarra la remisión al Parlamento de Navarra de la ETN”*. El art. 33.5 determina, finalmente, que *“la Estrategia Territorial de Navarra será aprobada por el Parlamento de Navarra”*.

Los siguientes apartados describen la metodología y contenidos producidos por la ETN.

### 1.1.- Adjudicación y metodología general

Los trabajos técnicos para la realización de la (ETN) fueron adjudicados<sup>1</sup> por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda a la Agrupación de Empresas formada por:

- Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra.
- Basartea, S.L.
- Ecotec, Research and Consulting, Limited
- Fundación Tomillo
- SKILL Navarra, Consejeros de Gestión, S.L.

---

1 ORDEN FORAL 870/2001, de 20 de julio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda (Boletín Oficial de Navarra Nº 132, del 2001)

---

Asimismo, y previamente, el Gobierno de Navarra encomendó a la sociedad pública NASURSA los trabajos de dirección y asistencia técnica al Departamento para el seguimiento de los trabajos. Esta empresa ha participado desde la elaboración de los pliegos hasta la actualidad.

En los informes previos a la contratación de la ETN se expresaba la intención del Gobierno de Navarra de superar el modelo de instrumento de planificación que hasta aquel momento habían representado las Directrices de Ordenación del Territorio de Navarra, y la cierta frustración por la imposibilidad de aprobarlas después de no menos de cinco intentos a lo largo de más de 10 años. También se consideraba la disciplina de la Ordenación del Territorio como la más adecuada para abordar un documento global de planificación sobre el conjunto del territorio foral. Además, se consideraba fundamental la referencia política, técnica y metodológica que se había producido con la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (1999).

Siguiendo estas pautas se elaboró el Pliego de Prescripciones Técnicas. La Agrupación de Empresas Navarra XXI aportó una oferta ajustada al contenido de dicho pliego en el que destacaban los sistemas de participación y control de los trabajos. Se establecían unos organismos que garantizaban el flujo informativo y de participación de los diferentes Departamentos (Comité de Estrategia, Comité de Dirección, Gabinete de Comunicación) así como otros mecanismos para obtener información directa de los ciudadanos (encuestas, Internet, mesas territoriales ...) cuyo resultado se describe más adelante.

La provisión de un sistema de evaluación continua del estado y evolución del desarrollo territorial navarro, por medio de un sistema de indicadores objetivos, era otro de los presupuestos para el trabajo, con la intención de que el territorio de la Comunidad Foral contase con un verdadero instrumento estratégico de planificación.

## **1.2.- Contenido de la Fase 0. Trabajos preliminares.**

Esta fase tuvo dos objetivos fundamentales, en primer lugar establecer el contenido definitivo del proceso de trabajo y de participación y, en segundo lugar, partir de un marco adecuado de referencias para la Ordenación del Territorio en Navarra mediante una serie de Análisis Preliminares.

Del primer apartado se concertó con el equipo de trabajo el Plan de Trabajo definitivo que surgía de los pliegos y la oferta. Este Plan describía los contenidos generales de la ETN en sus fases, los mecanismos de participación que se iban a establecer y la cartografía general.

En cuanto a los Análisis preliminares, se buscaba como objetivo recopilar información de partida y conocer experiencias exitosas de política estratégica llevadas a cabo en regiones que, por sus características socioeconómicas, medio físico u otras, pudieran servir de referencia a la Comunidad Foral. Para eso, en primer lugar, se elaboró un “**Análisis de Estudios, Planes y Proyectos con incidencia en la Comunidad Foral**”. El otro análisis debía describir y analizar buenas prácticas en políticas regionales y sectoriales con el fin de identificar los elementos básicos que componen el buen hacer en materia territorial en todo el mundo con el fin de explicar las razones de su éxito y de estudiar su posible aplicabilidad a Navarra. Estos trabajos se recogen en el “**Informe de Referencias Regionales**”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Al mismo tiempo o poco después algunos países o regiones comenzaron trabajos de prospectiva con horizontes temporales y propósitos semejantes a los de la ETN. Así por ejemplo, en nuestro entorno, *Aquitaine2020*, o los casos citados en el documento preparatorio de la reunión informal

### 1.3.- Diseño de los procesos participativos.

El Gobierno de Navarra declaró en las bases del trabajo su interés de que la ETN fuera un proyecto abierto en su formulación, y que tanto el diagnóstico como la propia estrategia fueran resultado de la integración de la visión experta y de la percepción socio-política. A tal efecto se utilizaron y seguirán utilizándose diversos mecanismos de participación que persiguen, en definitiva, el objetivo de dar a conocer el proyecto de ETN para que sea asumido en mayor o menor medida por todos y cada uno según su responsabilidad en sus acciones en el territorio.

Las diversas acciones encaminadas a la participación en la ETN han tenido, a su vez, varios propósitos y naturalezas. Algunos de ellos han tenido continuidad durante toda la elaboración de la ETN. Estos mecanismos han sido en ocasiones complementarios y reforzadores de los de exposición pública y audiencia a las entidades locales previstos en el procedimiento administrativo establecido por la LFOTU. De forma resumida destacan los siguientes:

- a) **Comité de Estrategia.** Procuró la coordinación interna y presencia activa (requerida legalmente) de todos los Departamentos gubernamentales. Participaron en él la mayor parte de los Directores Generales del Gobierno de Navarra. Tuvo como misión fundamental supervisar los trabajos y asegurar las interrelaciones con los diferentes departamentos.
- b) **Mesas Sectoriales.** Completaron la actividad y funciones del Comité de Estrategia. Se trata de seminarios interdepartamentales y reuniones con directivos y personal de los diferentes Departamentos de forma que conocieran el proceso que se estaba elaborando, aportaran documentación y acciones concretas. Tenían también la intención de confrontar políticas sectoriales que pudieran interferirse entre sí, con objeto de que las diferentes unidades orgánicas tomaran conciencia de la complejidad del territorio y las mutuas interrelaciones entre sus decisiones.
- c) **Encuesta a Jóvenes (16-35 años).** Se realizó de forma representativa por todo el territorio foral. Aportó documentación e intereses concretos de la población joven. La muestra diseñada fue de 626 encuestas sobre diferentes temas realizadas en formato de entrevista personal.
- d) **Mesas territoriales.** En la fase de diagnóstico se realizaron siete talleres (uno en cada comarca). En ellos se presentaba un breve diagnóstico y se iniciaba una mesa de debate sobre propuestas.
- e) **Folleto divulgativo 1** sobre el diagnóstico, la síntesis de hipótesis de crecimiento territorial y los elementos del Modelo de Desarrollo Territorial.
- f) **Exposición Itinerante** sobre el Modelo de Desarrollo Territorial y los indicadores de medida. Se realizó durante tres meses por ocho localidades navarras. Se incluía visita guiada (bilingüe), recogida de sugerencias y en algunas localidades participación de técnicos y autoridades para explicar el proceso.

---

de ministros de la UE sobre cohesión territorial (Róterdam 29-Nov-2004): el *Concepto de Desarrollo Territorial Austriaco (2001)*, la *Visión Danesa 2025*, la *Estrategia Territorial Holandesa (2004)*, el *Plan Wallon de la SDER*, la *Estrategia Territorial Nacional para Irlanda 2002-2020* o la *Estrategia de Desarrollo Territorial Eslovena (2004)*.

- 
- g) **Relación con Agentes Locales.** Reuniones con diferentes agentes identificados en las mesas con las que se ha tenido contacto en todo el proceso de elaboración de la ETN.
  - h) **Panel de expertos.** Reunión con Agentes que aportaron su valoración sobre la importancia de cada indicador y su percepción sobre modelos de desarrollo territorial alternativos en relación con los objetivos estratégicos señalados. Este trabajo sirvió también para conocer los intereses de cada sector y para establecer prioridades en las medidas.
  - i) **Boletín de la ETN.** Realización de un boletín de ocho páginas (6 números), con una edición entre 4000 y 5000 ejemplares distribuidos en Gobierno de Navarra, Parlamento, Entidades Locales, diferentes organismos del Estado, empresas, escuelas e institutos, Agentes territoriales, sociales, económicos y medios de comunicación.
  - j) **Sitio Internet, encuestas electrónicas y correo-E.** [www.estrategianavarra.com](http://www.estrategianavarra.com)
  - k) **Folleto divulgativo 2.** Tercera publicación centrada en la explicación de las medidas de la ETN y sus relaciones con el Modelo de Desarrollo Territorial.
  - l) **Exposición.** Realizada como complemento a la exposición administrativa sobre el documento final. Se instaló en la Ciudadela de Pamplona y en el INAP. Se recogieron sugerencias y se realizaban encuestas de satisfacción.
  - m) **Foros de Encuentro de la ETN.** Se han realizado dos reuniones, a modo de jornadas con personas e instituciones para fomentar la reflexión estratégica sobre las opciones de futuro de Navarra. Se celebraron en 2001 y 2002. Se prevé una reunión final para presentar el documento definitivo y enlazar con el proceso de continuidad y evaluación de la ETN.
  - n) **Gabinete de comunicación permanente.** Para animar los procesos de participación y mantener a la sociedad navarra informada del desarrollo de la Estrategia Territorial de Navarra se ha mantenido a lo largo de todo el proceso un gabinete de comunicación permanente desde el cuál se han diseñado todas las acciones de difusión del proyecto y se han generado más de 500 impactos en medios de comunicación.

Además de estos cauces de participación, el proyecto de Estrategia Territorial de Navarra fue sometido al preceptivo proceso de información pública y audiencia a las entidades locales de Navarra. A tal efecto el Gobierno de Navarra acordó (29 de diciembre de 2003, BON de 21 de enero de 2004), la exposición pública de la ETN durante un plazo de dos meses, dando traslado de dicho acuerdo, junto con un ejemplar íntegro del proyecto, al Presidente del Parlamento de Navarra, a los 272 ayuntamientos, a la Federación Navarra de Municipios y Concejos y al Comité de Estrategia. A resultas de una instancia del Parlamento, el Gobierno de Navarra prorrogó durante dos meses más (BON de 5 de abril) el periodo de información pública.

## 1.4.- Contenido de la Fase I. Diagnóstico.

La fase de diagnóstico se cerró mediante un Foro de Encuentro el 21 de junio de 2002 y contaba con las siguientes tareas y contenidos:

### A) Informes temáticos.

Descripción de la situación actual de Navarra desde una perspectiva sectorial. Se elaboraron los siguientes Informes Temáticos (además de algunos informes complementarios a los principales):

- *“Medio Ambiente y Recursos Naturales”*,
- *“Demografía y Sistema de Asentamientos”*,
- *“Economía y Sistema Productivo”*,
- *“Patrimonio Cultural”*,
- *“Infraestructuras”*,
- *“Equipamientos locales y organización administrativa”*,
- *“Bienestar social, educación y sanidad”*.

### B) Encuestas y Participación. Diagnóstico percibido

La fase de diagnóstico debía contemplar una serie de acciones que garantizaran los aportes de los ciudadanos en general. La participación como mecanismo no sólo de obtención de datos sino de control democrático ha estado presente a lo largo del proyecto. El objeto no era sólo el poner en conocimiento de aquellos agentes territoriales el proceso iniciado y sus implicaciones globales, sino recoger desde un punto de vista no técnico una serie de elementos que permitieran realizar un diagnóstico percibido de la situación de Navarra y los intereses de dichos agentes territoriales.

Estas tareas tuvieron como fruto documental un *“Informe de participación”* y un *“Informe sobre los subespacios de Navarra”*, dando paso al objetivo último del Gobierno de contar, como resultado final de esta fase con un diagnóstico integrado y estratégico sobre el territorio de la Comunidad Foral.

### C) Diagnóstico integrado

Esta tarea integra todos los trabajos anteriores con el objeto de establecer el Modelo Territorial actual de Navarra. A los informes y aportaciones técnicas se suma la percepción que los navarros tienen de su propio territorio y forma de vida. Pero esta tarea no debía quedarse en el simple resumen de la situación actual. El carácter estratégico de la ETN requería un trabajo conjunto entre expertos y agentes territoriales para que con las informaciones recogidas en todas las tareas anteriores se pudieran establecer los retos que la sociedad y la ordenación del territorio iban a tener en el horizonte de la ETN (25 años).

El equipo redactor presentó entonces, además, el primer borrador de los indicadores. Sostuvo que si se había aprobado el apoyo de la ETN en los seis objetivos –los tres provenientes de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (competitividad, cohesión social y protección del medio ambiente) y los tres provenientes de la Estrategia Territorial Europea (policentrismo, accesibilidad y gestión inteligente del patrimonio) – y, además, se conocían los retos para la ordenación, debían, entonces conocerse cómo estaba Navarra en dichos indicadores en comparación, al menos, con el conjunto de España.

Esta fase, asimismo fue el objeto de una publicación de 2000 ejemplares con el título de *“Estrategia Territorial de Navarra. Diagnóstico, retos e indicadores”*.

---

## **1.5.- Contenido de la Fase II. Establecimiento del Modelo de Desarrollo Territorial futuro.**

La Fase II tuvo como objetivo fundamental definir el Modelo de Desarrollo Territorial de Navarra (MDT) para el futuro, en un horizonte de 25 años. Se trató de una tarea fundamental del proceso metodológico, puesto que se debía establecer un modelo deseable y posible hacia el que conducir el territorio de Navarra. Un MDT imbricado y coherente con los intereses plasmados en los retos, objetivable tanto por métodos cualitativos como cuantitativos (medidas y objetivos), anclado en un buen diagnóstico, y que nos permitiera guiar actividades hacia el futuro.

Como método de trabajo se establecieron diferentes hipótesis territoriales y se analizó el impacto que cada una de ellas podría tener en los seis objetivos generales, en sus evoluciones previsibles en el horizonte de la ETN.

A estos efectos, se establecieron cuatro escenarios. Un primera visión imaginaba Navarra absolutamente concentrada en un polo único; una segunda se limitaba al desarrollo de dos zonas básicas; una tercera desconcentraba al máximo todas las actividades y funciones y una cuarta concebía un núcleo policéntrico de gran potencia. Estos escenarios extremados facilitaban y simplificaban la discusión, tratándose, además, no de elegir uno de entre ellos sino de descubrir en cada uno aquellas especificidades que era deseable conservar o evitar. El resultado fue la generación de un quinto escenario territorial que es el finalmente plasmado en la Estrategia Territorial de Navarra.

La participación en esta fase fue más restringida concretándose en personal de la Administración de la Comunidad Foral, Comité de Estrategia y agentes territoriales seleccionados. Durante esta fase se objetivó, en una sesión realizada al efecto, la importancia que cada agente territorial daba a cada indicador y se analizaron las diferentes hipótesis de evolución territorial del sistema urbano y demográfico que se habían establecido, lo que condujo al establecimiento de la propuesta de MDT que se expuso al público.

En las sesiones de trabajo realizadas se especificaba que el MDT debería cumplir los siguientes requisitos:

- Considerar los problemas y potencialidades del conjunto de Navarra.
- Ser realista y coherente en las etapas y plazos previstos para alcanzarlo.
- Ser flexible para poder consolidar en el futuro otros elementos del MDT que ahora están sólo en sus primeras fases de desarrollo.
- Tener capacidad de corrección si acontecimientos futuros así lo aconsejan.
- Ser capaz de afrontar los retos de Navarra.
- Generar ilusión en la sociedad Navarra.

El MDT definido por la ETN tiene dos formas de expresión. Una, podríamos decir más “física”, viene dada por la disposición, dimensiones, funciones y relaciones que deberían presentar en el futuro diversos elementos espaciales del territorio navarro. Otra manera de contemplar y analizar el MDT futuro viene dada por los indicadores estadísticos, es decir por los parámetros que es posible y deseable que alcance nuestro territorio respecto a competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, acceso a las infraestructuras y el conocimiento, y a la gestión del patrimonio.

Los elementos espaciales del MDT son:

- las vocaciones territoriales de Navarra, (atlántica, pirenaica, mediterránea),
- los subsistemas regionales,
- los subsistemas urbanos,
- los espacios rútila y transición,
- los espacios puerta,
- los espacios rurales y naturales estructurantes,
- los corredores de comunicación.

Estos elementos espaciales constituyen la expresión “física” del MDT, por lo que son claves como base de referencia para el análisis de la evolución del territorio que deberán realizar, según las previsiones de la LFOTU, tanto la Administración de la Comunidad Foral por medio de sus órganos (en concreto el Consejo Social de Política Territorial) como el propio Parlamento de Navarra.

Este Modelo se expuso al público, con objeto de obtener sugerencias sobre el mismo y evaluar el nivel de aceptación, y se editó un folleto que resumía el trabajo realizado en esta fase.

## 1.6.- Contenido de la Fase III. Estrategia Territorial de Navarra.

El contenido de la Fase III es la definición concreta de los objetivos (generales y parciales), las estrategias y las directrices que permitirían el desarrollo o consecución del MDT en el horizonte temporal de la ETN. El equipo redactor y el Gobierno de Navarra consideran que los objetivos señalados son alcanzables y se plantean mediante valores de los indicadores utilizados, que son deseables y que se han observado en otros territorios. Se utilizan también valores de los indicadores como “alarmas” para el caso de tendencias contrarias a las propugnadas.

El resultado de los análisis y debates con respecto a las evoluciones previsibles de las vocaciones y elementos territoriales del MDT quedó reflejado en el llamado “**ETN. Documento Final**”.

El epígrafe correspondiente a esta Fase en el documento tramitado de la Estrategia Territorial de Navarra, se estructura en 3 estrategias, 17 directrices, 31 objetivos y 70 medidas<sup>3</sup>, de un modo no jerárquico sino muy imbricado internamente. Contiene unos indicativos temporales que pueden evocar una cierta priorización, aunque muy tenue, en las políticas a abordar.

En su definición de objetivos la Estrategia Territorial de Navarra (y ya la LFOTU) se asocia y adhiere muy explícitamente a los propugnados por la Unión Europea en sus principales documentos estratégicos, y en especial a los recogidos en la Estrategia Territorial Europea (ETE)

Los "tres objetivos políticos fundamentales" de la Unión:

- Competitividad más equilibrada
- Cohesión económica y social
- Sostenibilidad.

---

<sup>3</sup> Con posterioridad a la redacción de este informe, y en atención a una de las sugerencias expresadas por el Consejo, se han cambiado estas denominaciones: la versión final de la ETN habla de **3 estrategias** compuestas de **17 opciones estratégicas** y **70 directrices**, que persiguen **31 objetivos** concretos.

---

Y los tres principios de la política de desarrollo territorial propiamente dicha, ya expresada en 1994 por los ministros responsables de ordenación del territorio:

- Policentrismo y nueva relación entre campo y ciudad.
- Accesibilidad a las infraestructuras y el conocimiento
- Gestión inteligente del patrimonio

Estos objetivos se expresan en los denominados "indicadores sintéticos de seguimiento". De forma análoga a los elementos territoriales, que constituyen la base espacial de referencia para el análisis de la evolución del territorio, el sistema de indicadores sintéticos de la ETN es la herramienta objetiva de análisis para que los órganos competentes y la sociedad navarra en general puedan observar el desarrollo de la estrategia y por tanto del territorio de la Comunidad Foral.

### **1.7.- Estructura del documento final de la Estrategia Territorial de Navarra.**

El documento final de la ETN aprobado en el Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2003 presenta un contenido que se ajusta al que describe la LFOTU y que, a modo de índice, es el siguiente:

1. Descripción de las características de Navarra.
2. Los retos para la Ordenación del territorio en el futuro.
3. Descripción del Modelo de Desarrollo Territorial.
4. Estrategias, directrices y medidas <sup>4</sup>
5. Los indicadores de seguimiento
6. Propuestas de gestión y continuidad de la ETN.

Este índice, además, es un reflejo correcto del proceso metodológico por el que se han guiado los trabajos de redacción de la ETN.

---

<sup>4</sup> Véase Nota 3. En la versión final de la ETN, este capítulo se denomina "Estrategia Territorial de Navarra".

## 2.-CONSIDERACIONES DEL CSPT SOBRE LA ETN

Los epígrafes siguientes aportan una serie de consideraciones o valoraciones sobre las que los miembros del Consejo manifiestan un consenso mayoritario.

Además de las deliberaciones y opiniones de los miembros del Consejo, para la elaboración de estas consideraciones se han tenido en cuenta las aportaciones de los evaluadores externos de la ETN, las sugerencias encontradas en prensa, la bibliografía y las alegaciones presentadas al proyecto de ETN durante su exposición pública. Éstas últimas se han analizado en conjunto con las contestaciones propuestas por el equipo redactor y validadas por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

### 2.1.- Sobre la metodología de trabajo y el proceso de participación social.

- **La metodología general, la distribución de las fases y tareas, es la adecuada** a este tipo de instrumento de planificación territorial, partiendo del diagnóstico, el modelo territorial, los deseos de la Navarra del futuro, las propuestas y el seguimiento. Es positiva la consideración del objeto del estudio (Navarra y su futuro) como un objeto social en el sentido amplio del término, no un mero objeto técnico. Se puede subrayar también la coherencia e interrelación del proceso de elaboración, así como la interacción progresiva entre los elementos que componen el esquema de trabajo que conduce a las propuestas estratégicas. De igual modo son muy adecuados y oportunos los análisis comparados de políticas y el concepto de “buenas prácticas” tan ligado al concepto de Desarrollo Sostenible.
- **El proyecto de ETN responde en sus planteamientos metodológicos y en su formalización a la naturaleza de plan estratégico que la LFOTU espera.** Esta naturaleza estratégica de la ETN se encuentra en los siguientes aspectos:
  - El carácter orientativo de sus propuestas, que asumen las opciones de la Estrategia Territorial Europea.
  - La consideración del territorio navarro en su globalidad, sin entrar en excesivas particularidades locales, y en su posición en el entorno macrorregional Europeo.
  - El trabajo conjunto para la creación de un instrumento que sirva para todas las instituciones, públicas y privadas, y como una guía de conducta ciudadana.
  - Por la definición de un horizonte amplio, que suscita la creatividad y permite el asentamiento de las diferentes medidas.
  - Por enunciar ordenadamente los objetivos más significativos de Navarra.
  - Por la definición de una serie de Indicadores que nos permitirán evaluar la implantación y desarrollo de la ETN.
- El documento final de la Estrategia Territorial de Navarra es una síntesis integrada y expresiva de la situación, de los retos y de las opciones estratégicas del territorio navarro, pero **esta misma integración dificulta el acceso al documento para quien quiera rastrear en él sus intereses o interpelaciones.** Los anexos finales de catálogos de objetivos o de medidas organizadas por políticas son sólo una ligera ayuda para el acceso al documento, y apuntan a un necesario desarrollo posterior de trabajos y documentos sobre la aplicación de la ETN.

- 
- **La cartografía temática de la Estrategia Territorial de Navarra es manifiestamente mejorable.** De alguna mayor calidad en los capítulos de diagnóstico y retos, pero muy pobre, poco significativa y nada atractiva en la mayoría de los mapas del capítulo 3. Además, algunos de los mapas carecen de cualquier explicación en el texto por lo que sólo un lector muy experto puede deducir el interés o la relación del mapa con el relato en el que se inserta. Se impone en general una revisión de leyendas, títulos y técnicas de representación, particularmente necesaria de cara a la fase de divulgación de la Estrategia.
  - El documento de la ETN a partir del cual se redacta este informe tiene dimensiones pequeñas (adecuadas para su manejo y divulgación), con un formato pedagógico, pero **adolece de algunos rasgos exigibles desde una perspectiva científica o académica**, como referencias a documentos de trabajo más detallados elaborados durante el proceso de la ETN, fuentes estadísticas, equipos de trabajo y bibliografía.
  - **El proceso de participación descrito en el capítulo 1 de este informe denota claramente una búsqueda del debate y el consenso** entre los actores sociales relevantes (partidos políticos, instituciones públicas, fuerzas económicas, tercer sector...). Se han utilizado para ello, como debe ser, formatos variados (encuestas, mesas, foros, exposiciones, web...). Todo ello es digno de reconocimiento y se considera un aspecto muy positivo. No obstante aunque el diseño del proceso ha sido correcto quizás **no han sido suficientes los esfuerzos en la dinamización del mismo y en la búsqueda de consensos y acuerdos previos** a la tramitación del proyecto, lo cual ha influido en el retraso de las últimas fases del trabajo. Las serias reticencias de algunos agentes relevantes (en el ámbito de la administración local) son significativas a este respecto.
  - El trámite formal de las alegaciones ha sido relevante más por el peso sociopolítico de alguno de los alegantes y por la complejidad y desarrollo de varias de las presentadas que por el número de éstas. **En general la participación en esta fase ha sido escasa** lo que puede denotar o bien una aceptación general de los planteamientos de la ETN o una poca implicación, que siempre se puede mejorar en un proyecto tan ambicioso como éste, ya que las aportaciones se deben fomentar y ser bienvenidas. La implicación de la sociedad navarra en la ETN es un reto pendiente.
  - **El trámite de alegaciones ha sido serio y eficaz.** El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, junto con el equipo redactor, ha realizado un más que notable esfuerzo de análisis, interpretación y contestación de las alegaciones recibidas. El documento que finalmente ha recibido este Consejo como proyecto de ETN tras el trámite de alegaciones incorpora un gran número de modificaciones, añadidos y supresiones al texto inicial, referidos a las críticas y sugerencias recibidas.
  - **El Consejo Social de Política Territorial ha recibido un informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en el que se le dan cuenta de diversas reivindicaciones** de los alegantes que, si bien podrían resultar razonables y hasta justificadas, no pueden recogerse en un documento de la naturaleza y finalidades de la Estrategia Territorial de Navarra, ya que se refieren casi siempre a actuaciones muy concretas en el terreno de las infraestructuras y servicios públicos, o a proyectos ya aprobados y en ejecución.
  - **El Consejo considera que no es legalmente exigible una Evaluación Ambiental Estratégica de la Estrategia Territorial de Navarra.** El artículo 30 de la LFOTU establece que *“los instrumentos de ordenación territorial serán sometidos a los procedimientos de evaluación ambiental y territorial a los que estén obligados por la normativa que a tal efecto sea aplicable”*.

- No estando aprobadas las leyes y reglamentos que transpongan la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos ambientales de determinados planes y programas en el medio ambiente, parece claro que resulta imposible trasladar ninguna exigencia en este sentido al Gobierno de Navarra. Por otra parte, la aspiración de la Directiva es incorporar tales evaluaciones durante la redacción de los planes, fase ya superada, y tampoco está muy claro que, por su naturaleza estratégica y orientativa, contenidos y formas de expresión, sea la ETN un tipo de proyecto susceptible técnicamente de evaluación ambiental. No obstante todo ello, dado el carácter permanentemente abierto y revisable de la ETN, debería mantenerse también abierta la posibilidad de que, una vez aprobada, pudiera someterse a esa Evaluación Ambiental, y a los cambios o adaptaciones que de ella resultase.

## 2.2.- Sobre el diagnóstico territorial de Navarra y los retos de futuro.

- **El capítulo de diagnóstico está correctamente desarrollado.** Los problemas se han analizado y valorado desde una perspectiva global y comparada con nuestro entorno. En general los problemas están bien caracterizados y con las causas determinadas. Se hace hincapié en las potencialidades y se relaciona el diagnóstico con los retos en una adecuada metodología prospectiva.
- Teniendo en cuenta que el documento final es un resumen de los trabajos descritos en el apartado 1.4 de este informe, **es destacable la labor de síntesis realizada.** El resultado es, lógicamente, algo denso. Un formato de redacción similar al de la Estrategia Territorial Europea, con un texto más fragmentado en párrafos numerados, puede facilitar la lectura y, sobre todo, las referencias a él cuando sea citado, cosa que debe esperarse se haga con profusión, dada la naturaleza y rango orientativo de la ETN<sup>5</sup>.
- En general, **los Retos están bien definidos y afectan al conjunto del territorio navarro** en sus aspectos sociales, económicos y ambientales. También en este aspecto la ETN responde adecuadamente a su naturaleza estratégica, por centrarse en los retos más significativos que comprometen a la región como un conjunto y en su integridad.
- Algunos problemas significativos para el Consejo Social de Política Territorial no se ponen suficientemente de relieve en la ETN:
  - Aunque la ETN no lo considere un reto para Navarra en un horizonte de 25 años, es evidente que un problema como **el del acceso a la vivienda** que padece Navarra desde hace ya tres lustros tiene suficiente calado e implicaciones demográficas y económicas como para ser citado. El problema destacado por la ETN de la baja natalidad está muy directamente relacionado con un mejor acceso a la vivienda para los jóvenes y con la mejora de las condiciones laborales.
  - Otra posible carencia en el capítulo de retos es **el análisis de las implicaciones para Navarra del proceso de Ampliación europea y de la reforma de los fondos estructurales:** riesgos de deslocalización, cambios de posición relativa en el marco de las regiones, estrategias de cara a la política financiera de la Unión.

---

<sup>5</sup> Se debe tener muy presente el artículo 29 LFOTU: Naturaleza y primacía de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial", y en particular el punto 3 del mismo.

---

El carácter abierto y revisable de la Estrategia debería conducir a un complemento de la misma con estos análisis y las consiguientes estrategias.

- Tampoco se encuentra suficiente concreción y desarrollo efectivo en lo relativo a **la necesaria reestructuración del mapa local**, y ello a pesar de que el documento enfatiza en varios apartados sobre su importancia. Por una parte, el marco jurídico, administrativo y financiero actual no parece adaptarse a las necesidades y aspiraciones de la administración local y, por otra, la atomización de la estructura municipal dificulta en ocasiones la prestación de servicios, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos de Navarra y hasta la formalización de la propia corporación municipal; en definitiva el gobierno del territorio. Estos problemas son relevantes y comprometen incluso la aplicación de la Estrategia Territorial de Navarra y, por lo tanto, la consecución de sus objetivos.
- Aunque la ETN aborda los aspectos sociales de la inmigración, a los que dedica una de sus directrices "favorecer la integración de la población inmigrante en Navarra" y varias medidas, **los aspectos territoriales o espaciales del fenómeno de la inmigración no han sido descritos**, probablemente por falta de investigaciones disponibles. A escala de planificación intermedia y local estos aspectos pueden tener gran relevancia, por lo que sería recomendable profundizar en el conocimiento de las tendencias geográficas de estos movimientos, de cara al desarrollo de la ETN en los planes de ordenación territorial y municipales.

### 2.3.- Sobre el Modelo de Desarrollo Territorial de futuro.

- La descripción de los elementos espaciales del Modelo Territorial de futuro para Navarra ha sido uno de los apartados del documento que más debate ha suscitado en los procesos de participación pública. Como consecuencia, han sido numerosos los cambios introducidos y **la redacción final de este apartado ha quedado correcta y ajustada a las expectativas de los diferentes territorios**, y ello sin comprometer el equilibrio del documento ni su carácter estratégico a escala regional. Como muestra de ello hay que citar las notas recibidas de los agentes de Tierra Estella, cuyas organizaciones han sido las más activas y reivindicativas durante el proceso de elaboración de la ETN. Así, la de la Asociación de Empresas de la Merindad de Estella (LASEME) comunicando su "*valoración global positiva*" de la nueva redacción del documento, y también la del Presidente de la Mancomunidad de Montejurra, en la que "se valora positivamente el resultado del documento actual de la ETN, así como el esfuerzo realizado por incluir las aportaciones, sugerencias y alegaciones trabajadas por TEDER, Mancomunidad de Montejurra y Consorcio Turístico de Tierra Estella y, por lo tanto, por el conjunto de Entidades Locales de nuestra comarca".
- No obstante, **la descripción de los elementos del Modelo Territorial ha adquirido un desigual desarrollo**, quedando menos definidos y explicados sobre todo los relativos al sistema urbano propiamente dicho, como "Subsistemas urbanos", "Espacios Rotula y transición", "Espacios puerta". Estos elementos parecen claves para abordar la cuestión de las nuevas relaciones urbano-rurales en un modelo de región-ciudad como el que se propugna.
- **La ETN ha abordado correctamente la tarea exigida por la LFOTU de "configurar las áreas para la planificación territorial a escala intermedia, así como los criterios y directrices generales de dicha ordenación"**. El capítulo 3.4 de la ETN ha abordado esta cuestión definiendo un mapa orientativo para la delimitación de los Planes de Ordenación del Territorio.

El resultado final, tras las alegaciones recibidas, es **coherente con las visiones de los agentes territoriales y con el Modelo propugnado**, y suficientemente flexible como para constituir una adecuada herramienta de análisis y planificación del territorio.

- En consonancia con el carácter de la ETN, los criterios y directrices para esas áreas intermedias de planificación han quedado sólo muy levemente apuntados. En una **decisión que parece correcta y coherente con las pautas marcadas por la Estrategia Territorial Europea en cuanto a la subsidiariedad y cooperación** en el desarrollo de la política territorial, serán los Planes de Ordenación del Territorio los que tendrán que hacer una lectura y aplicación de los principios de la ETN al territorio que ordenen.

## 2.4.- Sobre la Estrategia y los Indicadores.

- **Se considera acertada la arquitectura de la Estrategia**, planteada en un despliegue de tres “estrategias”, diecisiete “directrices” y más de setenta “medidas”. Es positiva también la fácilmente reconocible analogía y coherencia en las formas de expresión y contenidos con los de la Estrategia Territorial Europea.
- No obstante **resultan algo confusas las definiciones de éstos términos** (ETN epígrafe 4.1.2.) y probablemente no estén del todo bien aplicados. Así, por ejemplo, siendo conceptos distintos, se identifica estrategia con resultados (tales son “un territorio competitivo y cohesionado”, “accesible y conectado”, “culto y de calidad”); o, por ejemplo, las definiciones de “directrices” y de “medidas”, en la nota a pie nº 35, son idénticas. Se podría prescindir del concepto “medidas” (que además no se concilia bien con la naturaleza orientativa de la ETN) y establecer una arquitectura de 3 Objetivos, 17 Estrategias y 76 Directrices<sup>6</sup>.
- **El contenido propositivo de la ETN es coherente con el proceso de elaboración de la ETN y adecuado a la previsión de la LFOTU**. En él destaca la generosidad en el establecimiento de los objetivos y directrices, así como la inclusión armoniosa de realidades o propuestas ya presentes.
- En opinión de este Consejo, la aplicación de directrices de carácter general en ámbitos espaciales concretos sólo se entiende desde la consideración de que siendo dichas medidas de interés para cualquier zona de Navarra, resulta prioritario impulsarlas especialmente en aquellos ámbitos. Son de destacar en este sentido por su alcance general las medidas relativas al mercado de vivienda y a la rehabilitación residencial, incluidas en la ETN para el caso concreto del Pirineo.
- **En opinión de este Consejo, la aplicación de la ETN favorecerá el desarrollo social, económico y ambiental de Navarra**. Desde esta perspectiva la ETN debe ser la base y el soporte de un Acuerdo para el Desarrollo Social, Económico y Ambiental de nuestra comunidad.
- **La disposición de un sistema de indicadores** objetivos sobre la situación del territorio de Navarra y para el seguimiento de la evolución del territorio y la aplicación de la Estrategia **es una aportación de la ETN a la disciplina de la planificación territorial** y una respuesta destacable a directrices de la Estrategia Territorial Europea.

---

<sup>6</sup> Véase la Nota 3

- 
- **Se considera adecuada la distinción entre indicadores de situación e indicadores de seguimiento.**
    - Los indicadores de situación sintetizan un conjunto de variables (muchas de ellas incluidas en los anteriores). Son complejos y difíciles de interpretar para no expertos. Por ello pueden ser tachados de manipulables y oscuros.
    - Los indicadores de seguimiento permiten establecer objetivos y realizar un seguimiento más continuo, permanente y relacionado directamente con las medidas establecidas en la ETN. Además son más asequibles y comprensibles.
  - **El enfoque de abordar sólo indicadores de tipo cuantitativo no es ajustado a las recomendaciones de la Estrategia Territorial Europea**, que insiste en medir cuantitativa y cualitativamente, es decir, en usar indicadores cuantitativos y cualitativos. Por otra parte, algunos de los indicadores propuestos (referidos a los conceptos de competitividad, sostenibilidad y cohesión) han sido cuestionados por algunos miembros del Consejo. Por todo ello sería recomendable mantener abierta la posibilidad de revisar el sistema de indicadores de la ETN.
  - En cualquier caso, los indicadores que se ofrecen deben explicarse mejor, tanto desde un punto de vista económico como estadístico. **Sería útil editar en una monografía técnica aspectos relacionados con su elaboración, su interpretación, y los criterios utilizados para determinar sus valores críticos.** Ello resulta necesario por cuanto la labor de seguimiento precisa una información y unos indicadores claros e interpretables.
  - **Los sistemas de indicadores exigen la voluntad y decisión de dotar a este Consejo y a la sociedad navarra en general de los instrumentos y recursos necesarios para el mantenimiento, revisión, análisis y valoración de los mismos.** En este sentido la efectiva constitución del Observatorio Territorial de Navarra es una medida necesaria y prioritaria.

## 2.5.- Sobre la continuidad de la ETN.

- Tal como la LFOTU espera, **la ETN es un instrumento válido para orientar las distintas políticas que inciden en el espacio regional** con el objetivo de lograr una mayor cohesión económica y social, un desarrollo sostenible y una competitividad equilibrada. También constituye una guía útil para la planificación territorial en la escala intermedia, o “comarcal”, y en la escala municipal.
- Los elementos del MDT (tanto geográficos como estadísticos) permiten a todos los agentes con implicación territorial, y en general a la sociedad navarra, analizar su situación respecto a ellos y tener en consideración el impacto sobre el Modelo de sus propias decisiones y de las de los demás.
- **Se considera acertado, por lo tanto que el documento contenga un apartado sobre la continuidad de la ETN**, algunas de cuyas propuestas ya se han puesto en marcha, como es la institución del Observatorio Territorial de Navarra, cuya efectiva creación es una prioridad, como ya se ha expuesto.
- No obstante lo anterior, la eficacia de la ETN depende en buena medida del grado con el que sea conocida y aceptada por los agentes sociales e institucionales de Navarra, públicos y privados, lo que exige **disponer de una estrategia para la aplicación de la Estrategia.**

### 3.- SUGERENCIAS DEL CSPT

Tras el análisis y valoración de la Estrategia Territorial de Navarra, el Consejo Social de Política Territorial de Navarra formula las siguientes recomendaciones:

#### 3.1.- De cara a la aplicación de la ETN

- *“La cooperación es la clave de una política integrada de desarrollo territorial y supone un valor añadido con relación a la aplicación de las políticas sectoriales de manera aislada. Por ello es necesaria una estrecha cooperación de las políticas sectoriales entre sí y con las autoridades competentes de ordenación del territorio, por una parte, y entre las políticas a escalas comunitaria, transnacional, regional y local, por otra”.*<sup>7</sup>
- La implicación de la sociedad navarra en la Estrategia Territorial es un reto a abordar con decisión. Es responsabilidad de los agentes territoriales y de las administraciones públicas el conocimiento de la ETN, y orientar sus actuaciones en coherencia con los objetivos, opciones estratégicas y directrices señaladas por ésta. El Consejo propone que se realicen, desde el mismo momento de su aprobación, los esfuerzos necesarios en la divulgación y explicación de los contenidos y objetivos de la ETN.
- La eficacia de la ETN depende en buena medida del grado con el que sea conocida y aceptada por los agentes sociales e institucionales de Navarra, públicos y privados, lo que exige disponer de una estrategia para la aplicación de la Estrategia.
- Para que sea eficaz el principio de subsidiariedad que anima la Estrategia Territorial, en tanto que instrumento de naturaleza estratégica y orientativo, es necesario el establecimiento de mecanismos que faciliten la aplicación de la ETN en un marco de coordinación y cooperación interadministrativa y social, vertical y horizontal.
- La Estrategia Territorial de Navarra puede ser la base para la formulación de un Acuerdo para el Desarrollo Social, Económico y Ambiental de nuestra comunidad.
- La aplicación de la ETN requiere del desarrollo de las responsabilidades en el gobierno del territorio. En esa medida, y debido a que la Administración Local tiene un papel específico en la gestión territorial y, por tanto, en la implantación de la ETN, desde este Consejo Social animamos a los responsables de todas la administraciones Navarras a desarrollar una estrategia sobre la distribución clara de las competencias y la cooperación en la gestión y prestación de los servicios públicos.

---

<sup>7</sup> Estrategia Territorial Europea, epígrafe (161).

- 
- La aplicación de la Estrategia Territorial, así como su mantenimiento, evaluación continua y su difusión y, en general, el efectivo funcionamiento de este Consejo al servicio del desarrollo territorial de Navarra y en comunicación con su sociedad, exige, de forma prioritaria, la efectiva constitución del Observatorio Territorial de Navarra.

### **3.2.- De cara a la divulgación de la ETN**

- Además de las versiones originales en castellano y euskera, el Consejo propone la traducción del documento final de la Estrategia Territorial de Navarra al inglés y al francés. Dichos documentos deberían difundirse por los organismos europeos, las comunidades autónomas limítrofes y las regiones europeas que compartan proyectos de cooperación en materia de política regional con Navarra.
- De cara a la fase de divulgación de la ETN es necesario mejorar las referencias a documentos de trabajo más detallados elaborados durante el proceso de la ETN, fuentes estadísticas, equipos de trabajo y bibliografía. En cuanto a la cartografía de la ETN, se impone en general una revisión de leyendas, títulos y técnicas de representación.
- En el momento de la publicación de la ETN, un formato de redacción similar al de la Estrategia Territorial Europea, con un texto más fragmentado en párrafos numerados, puede facilitar la lectura y, sobre todo, las referencias al documento cuando sea citado, cosa que debe esperarse se haga con profusión, dada la naturaleza y rango orientativo de la ETN.

### **3.3.- Sobre desarrollos posteriores a la aprobación de la ETN**

- Una vez aprobada la Estrategia Territorial de Navarra, y dado su carácter abierto y revisable, debería someterse a una Evaluación Ambiental Estratégica, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 y, en su caso, a la normativa estatal y foral que estuviera en vigor, y a la revisión que de esa Evaluación pudiese resultar.
- El Consejo recomienda abordar un análisis, en el marco de los contenidos de la Estrategia Territorial de Navarra, de las implicaciones para Navarra del proceso de Ampliación europea y de la reforma de los fondos estructurales, y ajustar la Estrategia a lo que de dicho análisis pudiese resultar.
- El Consejo recomienda profundizar en la investigación y el conocimiento de los aspectos más puramente espaciales asociados al fenómeno de la inmigración. Dicho análisis, en consonancia con la metodología de la Estrategia, debería incorporar referencias comparativas de regiones similares a Navarra y políticas de éxito en la materia.

- El Consejo considera esencial, tal como prevé la LFOTU, disponer de un sistema de indicadores para la evaluación y seguimiento del desarrollo territorial y de las previsiones de la ETN. Considera igualmente que debería procederse a una revisión del sistema propuesto por la Estrategia, bajo la supervisión del Consejo y en orden a verificar la validez de la propuesta y, en su caso, efectuar los ajustes que se consideren necesarios o convenientes.

### **3.4.- Otras recomendaciones**

- En el orden lógico de las previsiones legales sobre el desarrollo de los instrumentos de Ordenación del Territorio, a la Estrategia Territorial de Navarra han de suceder los Planes de Ordenación del Territorio (POT), que corresponden a una escala intermedia (subregional) de planificación territorial de carácter estructurante. Con objeto de mantener la debida coherencia en el sistema técnico y legal, el Consejo recomienda que el proceso de elaboración de los POT se abra con una reflexión estratégica sobre cada ámbito, a la luz de la Estrategia Territorial de Navarra.
- El Consejo propone que se dé traslado a los Departamentos gubernamentales competentes de las reivindicaciones recibidas en la fase de alegaciones que no hayan tenido respuesta o cabida en el documento final, y que se analicen y se les dé contestación.

---

## **4.- CONCLUSION Y PROPUESTA FINAL**

En función de las consideraciones anteriores el Consejo Social de Política Territorial de Navarra:

1. Valora positivamente la iniciativa y el proceso de elaboración y tramitación de la Estrategia Territorial de Navarra, considerando todo ello ajustado a lo establecido en la Ley Foral de Ordenación del Territorio.
2. Informa favorablemente el Proyecto de Estrategia Territorial de Navarra.
3. Propone al Gobierno de Navarra dar curso al trámite de aprobación previsto en el artículo 33.5 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, mediante la remisión del Proyecto de Estrategia Territorial de Navarra al Parlamento de Navarra.
4. Exhorta al Gobierno de Navarra, a tomar en consideración las valoraciones y sugerencias contenidas en el presente informe.

En Pamplona, a 2 de marzo de 2005

## CONSEJO SOCIAL DE POLÍTICA TERRITORIAL DE NAVARRA

<p>Ilmo. Sr. D. Francisco Iribarren Fentanes <i>Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda</i> Gobierno de Navarra</p>	<p>Ilmo. Sr. D. José Andrés Burguete Torres <i>Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.</i> Gobierno de Navarra</p>
<p>Ilmo. Sr. D. Carlos Pérez-Nievas L. de Goicoechea <i>Parlamentario – Grupo Parlamentario “CDN”</i> Parlamento de Navarra</p>	<p>Ilmo. Sr. D. Luis M<sup>a</sup> Valero Erro <i>Parlamentario – Grupo Parlamentario “UPN”</i> Parlamento de Navarra</p>
<p>Ilmo. Sr. D. Álvaro Miranda Simavilla <i>Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.</i> Gobierno de Navarra</p>	<p>Ilmo. Sr. D. José Javier Echarte Echarte <i>Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación</i> Gobierno de Navarra</p>
<p>Ilmo. Sr. D. José Javier Armendáriz Quel <i>Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.</i> Gobierno de Navarra</p>	<p>Sr. D. Jesús Javier Ascunce Elizaga <i>Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda.</i> Gobierno de Navarra</p>
<p>Sra. Dña. Margarita Ortega Delgado <i>Jefa de Área. Unidad de Desarrollo Territorial</i> Ministerio de Medio Ambiente</p>	<p>Sr. D. Jerónimo Gómez Ortigosa <i>Presidente</i> Federación Navarra de Municipios y Concejos</p>
<p>Ilma. Sra. Dña. Yolanda Barcina Angulo <i>Alcaldesa</i> Ayuntamiento de Pamplona</p>	<p>Sr. D. Antonio Barbarin Garisoain <i>Presidente</i> Centro de Desarrollo Rural de Tierra Estella (Teder)</p>
<p>Sra. Dña. Carmen Ochoa Canela <i>Presidenta</i> Consortio de Desarrollo Zona Media</p>	<p>Sr. D. Fernando Arriazu Bonel <i>Secretario</i> Consortio Eder</p>
<p>Sr. D. José Javier Esparza Abaurrea <i>Presidente</i> Cederna-Garalur.</p>	<p>Sr. D. José Manuel Ayesa Dianda <i>Presidente</i> Confederación de Empresarios de Navarra (CEN)</p>
<p>Sr. D. José María Molinero De Frutos <i>Secretario General</i> CC.OO.</p>	<p>Sr. D. Juan Antonio Cabrero Samaniego <i>Secretario General</i> U.G.T.</p>
<p>Sr. D. Luis Zarraluqui Ortigosa <i>Arquitecto</i> Asociación Española Técnicos Urbanistas (AETU)</p>	<p>Sr. D. José Carlos Irurzun Santaquiteria <i>Biólogo</i> Colegio Oficial de Biólogos de Navarra</p>
<p>Sr. D. Fernando Tabuenca González Consejo Navarro de Cultura</p>	<p>Prf. Dr. D. Manuel Rapún Gárate <i>Departamento de Economía</i> Universidad Pública de Navarra</p>
<p>Sr. D. Alfredo Rueda Díez Consejo Navarro de Medio Ambiente</p>	<p>Sra. Dña. Ana Beriáin Apesteguía Consejo Navarro de Turismo</p>
<p>Prf. Dr. D. Juan José Pons Izquierdo <i>Depto. de Geografía y Ordenación del Territorio</i> Universidad de Navarra</p>	<p>Dr. D. Manuel Ferrer Regales <i>Geógrafo</i></p>
<p>Dr. D. Alfonso Vegara Gómez <i>Presidente</i> Fundación Metròpoli</p>	<p>Sr. D. José Antonio Marcén Zunzarren <i>Dtor. S<sup>o</sup>. de Ordenación del Territorio y Urbanismo</i> Gobierno de Navarra</p>

## ANEXO I. DESCRIPCIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE LA ETN

### Fase O: Preliminar.

1. Documento OA1: “Metodología y Plan de Trabajo”. Describe los trabajos a realizar, las características de la cartografía, los mecanismos de participación, los responsables de las diferentes tareas, etc. Es un documento que en la parte referida al Plan de Trabajo se actualizará en cada fase.
2. Documento Tarea OB1: “Informe de Referencias regionales y Buenas prácticas de Estrategias territoriales”. Describe y analiza ejemplos de buenas prácticas desde la perspectiva de los seis objetivos establecidos. 290 páginas. Accesible en Internet.
3. Documento Tarea OB2: “Informe de Planes y Proyectos existentes”. Describe y analiza proyectos y planes de las diferentes administraciones que pudieran afectar al territorio Navarro. 100 páginas. Acceso internet.

### Fase I: Diagnóstico.

- Documento Tarea IA: “Procesos de Participación Ciudadana”. Describe y analiza los resultados de los diferentes proceso de participación realizados en la Fase I de Diagnóstico de forma que permitan establecer el “Diagnóstico percibido y consensuar criterios estratégicos.
- Documento Tarea IA: “Procesos de Participación Ciudadana. Resumen”. Describe y analiza los resultados de los diferentes proceso de participación realizados en la Fase I de Diagnóstico de forma que permitan establecer el “Diagnóstico percibido y consensuar criterios estratégicos.
- Documento Tarea IA1: “Activos Naturales de Navarra. Diagnóstico Ambiental”. Además de una descripción del Medio Físico acoge una visión novedosa de los Recursos Naturales y la gestión ambiental. 287 páginas. Acceso restringido.
- Documento Tarea IA2: “Demografía, estructura de la población y sistema de asentamientos”. Recoge en dos volúmenes la descripción de los aspectos demograficos tradicionales y destacando algunos fenómenos que actualmente tienen una mayor preocupación social: vivienda, fenómeno migratorio, distribución de servicios, etc. Volumen I, Sistema de Asentamientos, 329 págs. Volumen II, Demografía, 385 págs.
- Documento Tarea IA3: “Economía y sistema productivo de Navarra”. Capacidad productiva de Navarra y especializaciones. 263 páginas. Acceso restringido

- 
- Documento Tarea IA4: “Las infraestructuras en la Comunidad Foral de Navarra”. Sistemas de conexión y redes transeuropeas. Relación con Medio ambiente. 302 páginas. Acceso restringido.
- Documento Tarea IA5: “Equipamientos locales y organización Administrativa en la Comunidad Foral de Navarra”. Competencias Locales, distribución y capacidad de financiación. 261 páginas. Acceso restringido.
- Documento Tarea IA6: “Patrimonio Cultural en Navarra”. Producción Cultural, actividades económicas relacionadas con la cultura y el patrimonio, caracterización del patrimonio y los paisajes culturales. 223 páginas. Acceso restringido.
- Documento Tarea IA7: “Servicios Sociales, Educación y Sanidad”. Descripción de los servicios públicos y distribución geográfica. 271 páginas. Acceso restringido
- Documento Tarea IA8: “Anexo Informes temáticos. Datos comparativos para el análisis territorial”. Tablas con datos que comparan Navarra con las regiones limítrofes, la media nacional y Europa. 114 páginas. Acceso restringido.
- Documento Tarea IC: “La Sociedad Navarra al 2025. Sus grandes retos”. Análisis de las diferentes opciones políticas y aspectos temáticos que suponen un reto para la ordenación del Territorio y la sociedad en los próximos años. 160 páginas. Acceso internet.
- Documento Tarea IC: “Informe indicadores sintéticos”. Primera propuesta de formalización de variables estadísticas e indicadores sintéticos que resuman la situación de Navarra respecto a su Ordenación Territorial. 90 páginas. Acceso restringido.
- Documento Tarea IC: “Diagnóstico Integrado. El Modelo Territorial de Navarra”. Documento que establece la síntesis de las informaciones temáticas en un documento integrado con las informaciones de los diferentes procesos de participación. Documento trabajado con los diferentes comités. 220 páginas. Acceso internet.

## **Fase II: Definición del Modelo de Desarrollo Territorial.**

- Documento: “Plan de Comunicación. Acciones desarrolladas”. Describe y analiza los resultados de las diferentes acciones de comunicación realizados en la Fase II. Acceso técnico. 211 páginas.
- Documento: “Material de Referencia para el Panel de Expertos”. Evaluación de los indicadores y retos para la sociedad Navarra del Futuro. 75 páginas. Material interno.
- Documento: “La configuración de los subespacios regionales”. Material sobre la historia de las divisiones administrativas navarras, los cambios espaciales entorno a Pamplona y sus coronas. Elementos a considerar en la definición de ámbitos intermedios de planificación. 60 páginas. Material interno. Incluye Hoja de Cálculo con simulaciones.
- Documento: “Diseñamos la Navarra de 2025”. Publicación divulgativa. Resumen del documento de hipótesis territoriales. 26 páginas.

- Boletines de participación ciudadana. Distribuidos a las instituciones navarras para fomentar la opinión y participación en la ETN.
- Documento: “Informe indicadores sintéticos”. Reformalización de los indicadores sintéticos que resuman la situación de Navarra respecto a su Ordenación Territorial. 90 páginas. Acceso restringido. Incluye hoja de cálculo.

**Fase III: Establecimiento de la Estrategia Territorial de Navarra.**

- Documento: “Estrategia Territorial de Navarra. Documento Final”. Acceso público por Internet. 240 páginas.
- Documento: “Caminando hacia la Navarra de 2025”. Publicación divulgativa. Resumen del documento final. 18 páginas.
- Documento: “Descripción de las Medidas de la ETN. Elementos para la reflexión y priorización”. En elaboración. Fichas de la medidas con sus interrelaciones y valoración.
- Documento: “Plan de Comunicación. Acciones desarrolladas. Fase III”. Describe y analiza los resultados de las diferentes acciones de comunicación realizados en la Fase III. Acceso técnico. 211 páginas.
- Documento: “Informe de Alegaciones”. Recoge las alegaciones recibidas durante la exposición pública así como la contestación a las mismas, además de una introducción y resumen. Acceso público. 217 páginas.