

La Estrategia Territorial de Navarra, primera experiencia en España de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial europeos a un nivel regional

Luis Zarraluqui Ortigosa

Arquitecto urbanista (ETSAN Pamplona, 1980) y máster en Gestión Urbanística (UPC Barcelona 1989). Director general de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (1991-1995), director general de Ordenación del Territorio y Vivienda (1995-1996 y desde 1999 hasta la actualidad) del Gobierno de Navarra. Miembro de la Comisión Nacional de Expertos de Urbanismo (1994). Profesor de Urbanística (5º curso) en la ETSAN Pamplona de 1988 a 1991. Miembro de la Asociación Española de Técnicos Urbanistas y representante de la misma ante el Consejo Europeo de Urbanistas.

The Foral Community of Navarra is developing one of the first initiatives within the European Union to implement on a regional level the fundamental objectives and principle guidelines for spatial development of the 1999 European Spatial Development Perspective through a spatial planning instrument.

This is why it is adopting a position geared towards segmenting analysis and proposals with relation to said fundamental objectives (competition, social cohesion and sustainability) and principle guidelines (polycentricity, accessibility to infrastructures and knowledge, and intelligent administration of natural and cultural heritage) in order to try to produce (the formulation process is still going on) an integrated and balanced proposal with a view to the long term and the mechanisms for implementing it through in time. To that end, it was set up as a process to develop over time with attention paid to glitches that may arise and prepared to adjust or revise its premises or the specific policies that are applied when they cause deviations from said objectives and principles.

Its work methods differ from those typically used in regional planning in Spain in its emphasis on benchmarking, the consideration of space beyond regional borders, the use of objectives and principles as a driving force for the work complex, the establishment of spatial indicators and in the efforts to develop processes for public participation. This work is expected to culminate in the first semester of 2003.

La Comunidad Foral de Navarra está desarrollando una de las primeras iniciativas dentro de la Unión Europea para aplicar desde un instrumento de planificación territorial los objetivos fundamentales y los principios directores de desarrollo territorial de la Estrategia Territorial Europea de 1999 a un nivel regional.

Es por ello que adopta un enfoque orientado a segmentar el análisis y las propuestas con relación a dichos objetivos fundamentales (competitividad, cohesión social y sostenibilidad) y principios directores (poli-centrismo, accesibilidad a las infraestructuras y al conocimiento, y gestión inteligente del patrimonio natural y cultural), para intentar producir (todavía el proceso de formulación está en marcha) una propuesta integradora y equilibrada, con visión de largo plazo, y mecanismos para su seguimiento en el tiempo, de modo que se instaure como un proceso a desarrollar a lo largo del tiempo, atento a las coyunturas que se sucedan y presto a ajustar o revisar sus premisas, o las políticas concretas que se apliquen, cuando éstas generen desviaciones sobre dichos objetivos y principios.

Su método de trabajo difiere de los típicamente empleados en la planificación regional en España por el énfasis en el *benchmarking*, la consideración del espacio más allá de las fronteras regionales, la utilización de los objetivos y principios como hilo conductor del conjunto del trabajo, el establecimiento de indicadores territoriales y el esfuerzo en el desarrollo de procesos de participación pública. Se espera que este trabajo esté finalmente culminado para el primer semestre de 2003.

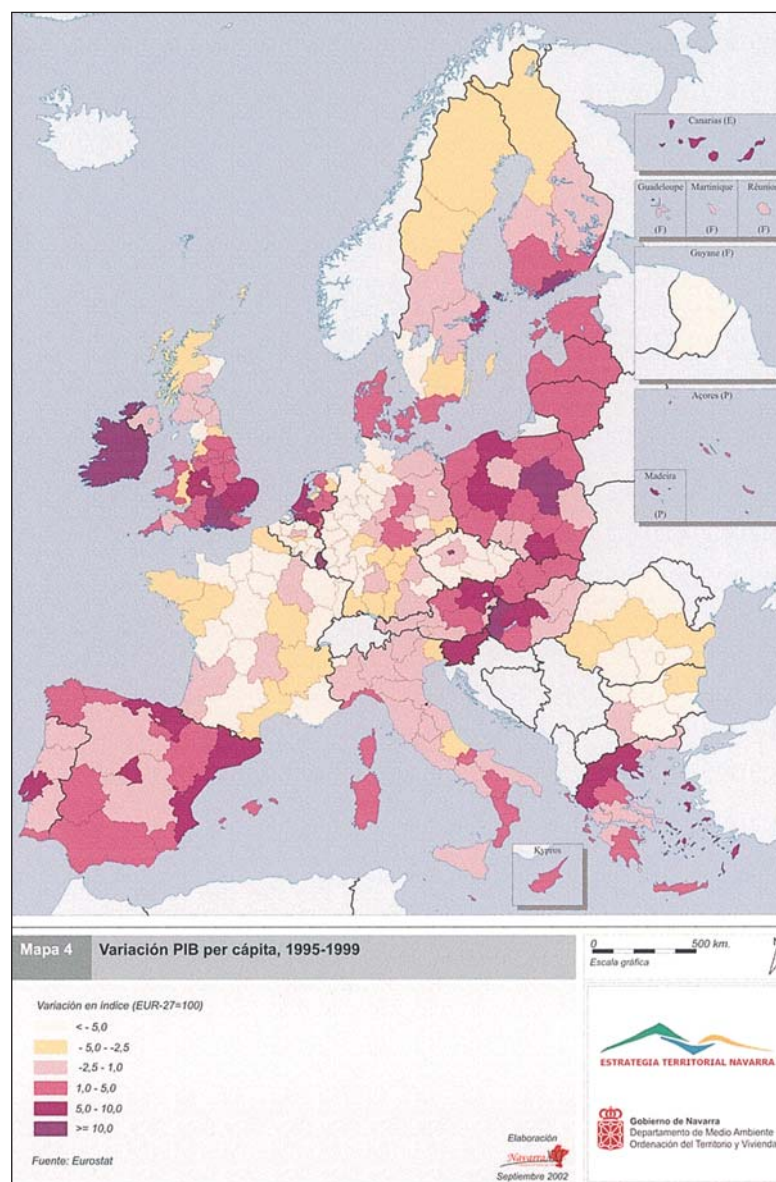
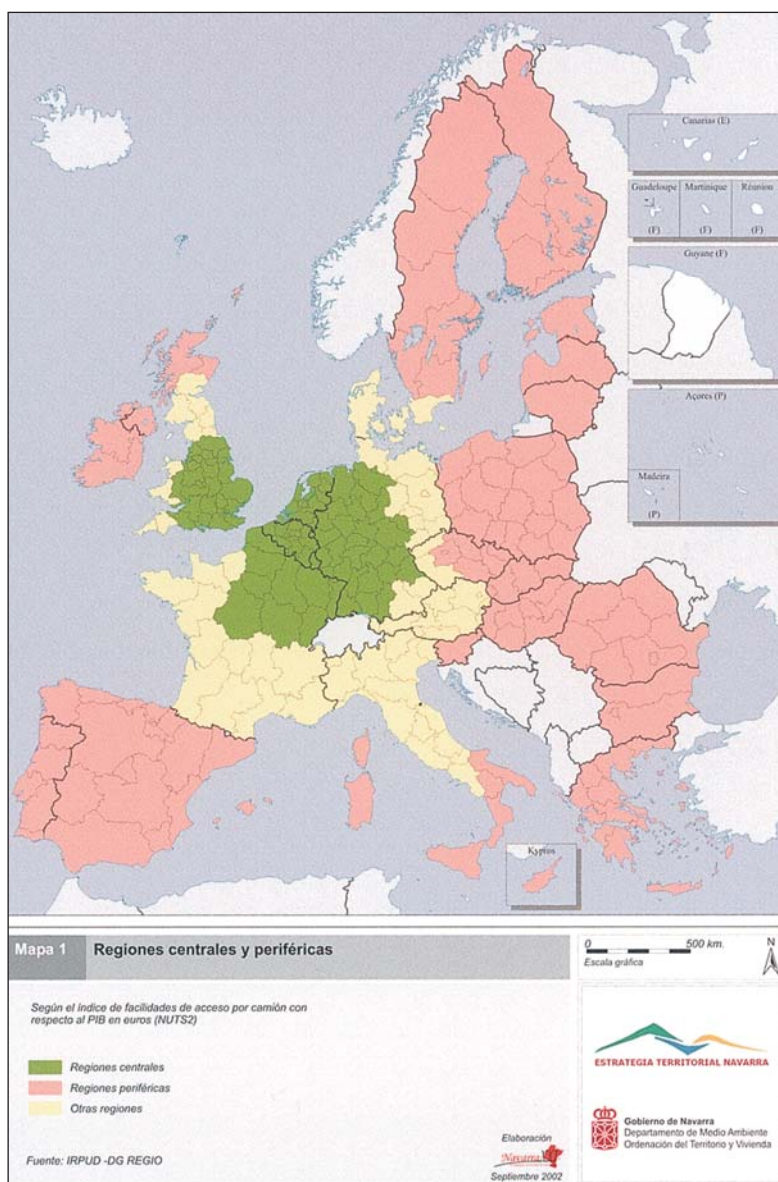
INTRODUCCIÓN

Desde hace más de una década se está produciendo en el ámbito de la Unión Europea, y auspiciado por diversas organizaciones de la misma (Comisión Europea, reunión informal de ministros responsables de la Ordenación del Territorio y Consejo de Europa) un proceso de reflexión y de producción de distintos documentos que inciden en el establecimiento de criterios, objetivos o principios directores para el desarrollo espacial europeo.

Podemos referir como hitos dentro de este proceso cuatro documentos principales: los *Europa 2000* (1991) y *Europa 2000+* (1995), la *Estrategia Territorial Europea* (1999) y los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo* (2000).

La ordenación del territorio no es, por el momento, materia incluida en el tratado de la Unión. Ello quiere decir que los órganos comunitarios no pueden establecer con carácter obligatorio los referidos criterios, objetivos o principios directores. Sin embargo, no constituyen tampoco simples planteamientos teóricos sin incidencia práctica o efectiva.

Es patente la preocupación que se da desde las instituciones comunitarias a los efectos de las políticas sectoriales sobre el territorio europeo, y la consideración de éste como uno de los elementos sobre los que trabajar coordinadamente. Para ello se han propuesto desde hace años estructuras económicas de fomento de su desarrollo en colaboración (Interreg), que progresivamente van tomando mayor peso económico. Por otro lado, la compatibilidad o sintonía de las distintas políticas sectoriales con

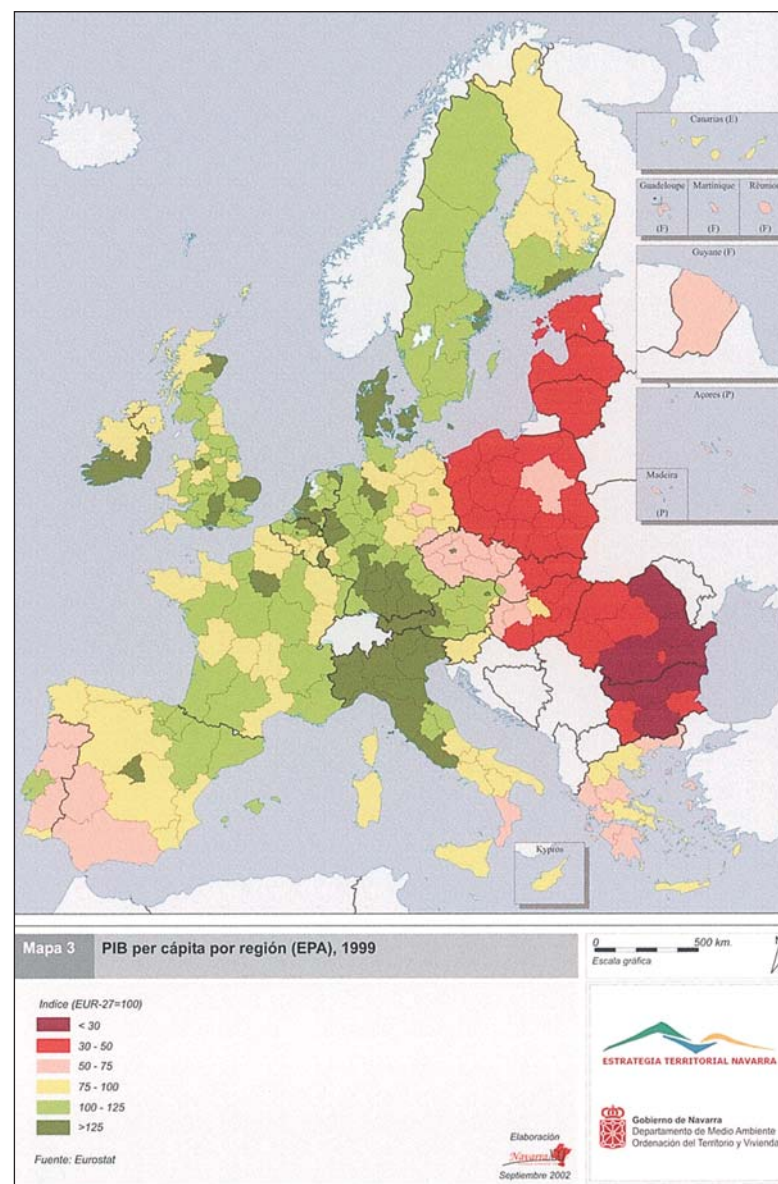
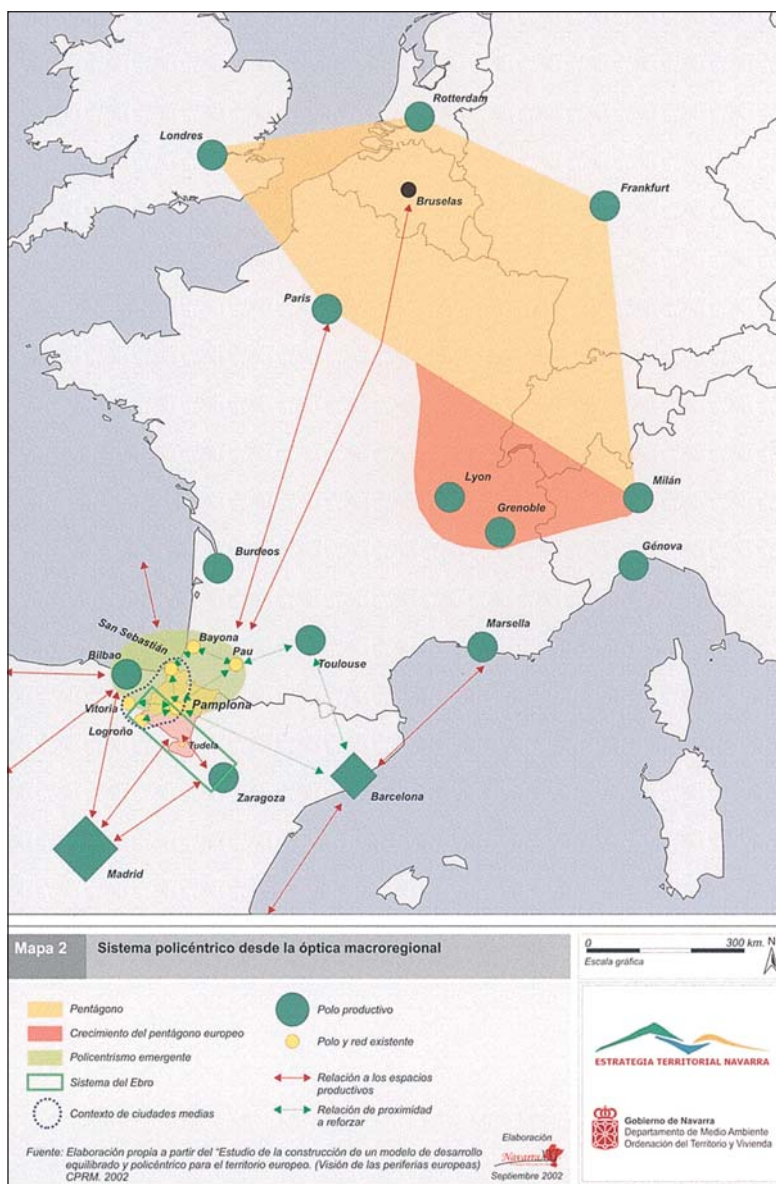


tales principios directores o criterios de desarrollo espacial se advierten a futuro como elementos muy importantes en la elegibilidad de proyectos que aspiren a financiación común.

La Estrategia Territorial Europea (en adelante ETE), tal como se denominó en su versión en lengua española, es un intento que trasciende de las fronteras nacionales para el logro del progreso de la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada dentro de Europa. Una preocupación que subyace en este enfoque espacial es el hecho de que las fuerzas con influencia de localización de actividades económicas operan cada vez más en el ámbito europeo, mientras que las políticas de desarrollo espacial todavía se construyen en el ámbito nacional o inferior. Por ello, el documento se plantea como el “marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo”.

Desde un ámbito mayor, el del Consejo de Europa (con 41 Estados miembros, y que cubre, salvo algunas excepciones, el continente europeo así como las partes septentrionales del continente

“La planificación territorial regional debe tener cada vez más un carácter estratégico, y por ello debe incorporar el benchmarking a su método”.

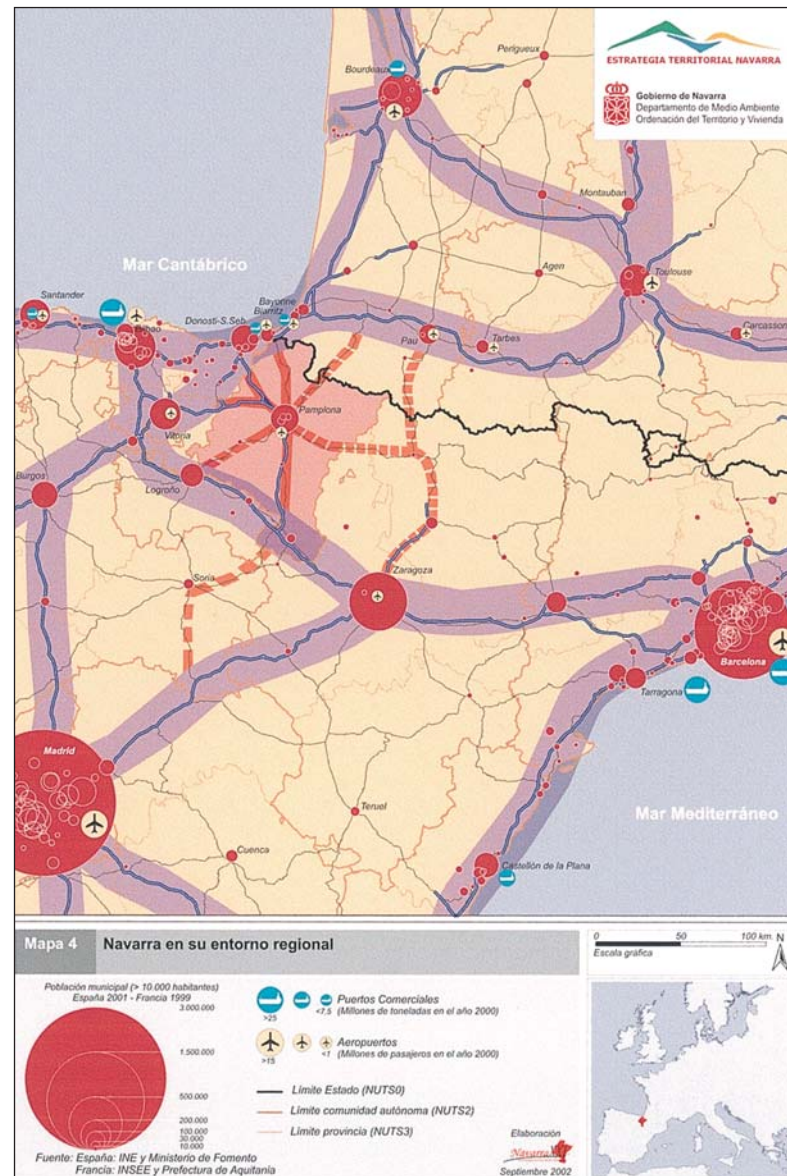
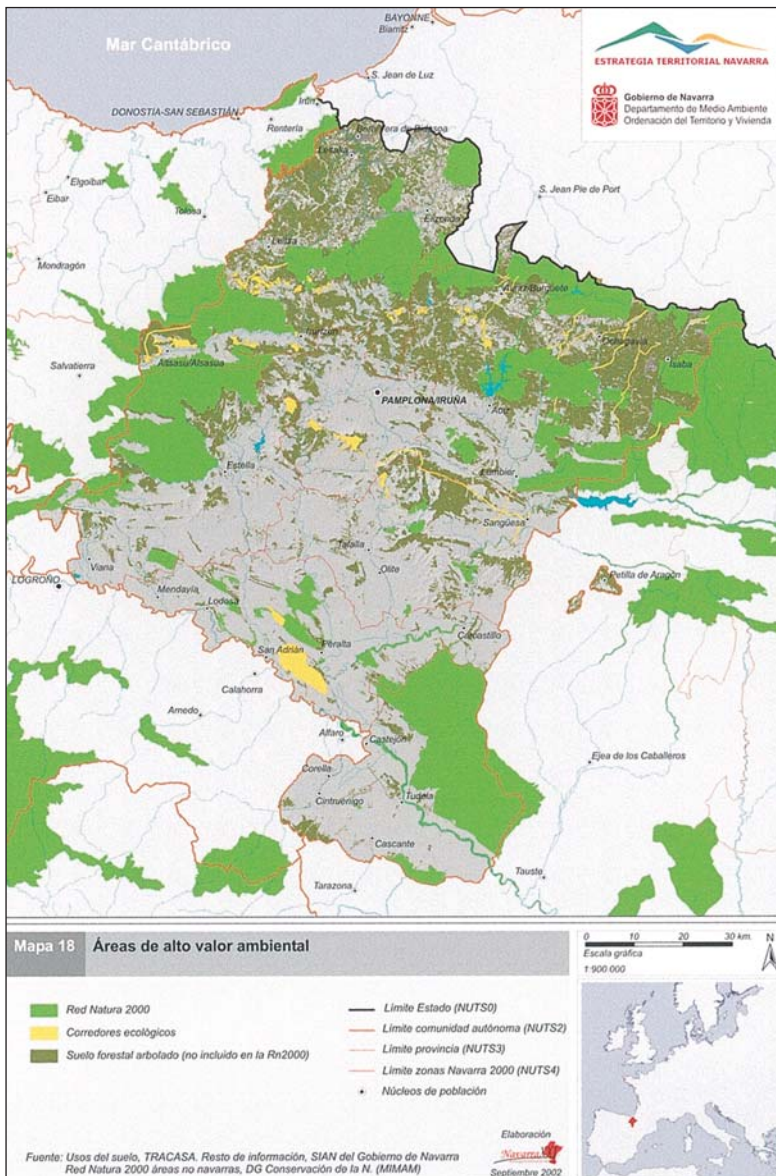


asiático), se aprobó un documento de *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo*, cuyo contenido presenta evidentes coincidencias con el anterior.

Asimismo, son reseñables otros documentos que muestran la preocupación de las instituciones comunitarias sobre estas materias. A modo de ejemplo, podríamos citar los siguientes: *Concepto del establecimiento de una Red Europea de Observatorios de Planificación Espacial* (1997), *Informe sobre las políticas comunitarias y el desarrollo espacial* (1999), e *Impactos espaciales de las políticas comunitarias y los costes de la no-coordinación* (2001).

“La profundización en los procesos de participación pública no es sólo un deber moral y una demanda social justa, sino que además es un medio para conseguir un buen resultado en un ejercicio de planificación”.

El Gobierno foral de Navarra, coincidiendo con la aprobación de la ETE, optó por iniciar la formulación de una “Estrategia Territorial” para esta Comunidad, que siguiera la metodología y las finalidades de los planes estratégicos, y que supusiera una reflexión y aplicación sobre los objetivos, principios o directrices de la política de desarrollo territorial de la UE contenidos en dicha ETE, siempre teniendo en cuenta las posibilidades y características del territorio navarro. Asimismo, y con la finalidad de dotar de soporte conceptual y normativo a este instrumento de planificación territorial, recogió su definición conceptual, contenido y procedimiento de



formulación en un proyecto de Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, actualmente en tramitación en el Parlamento de Navarra. Este instrumento de planificación territorial estratégica no tendrá valor normativo, pero constituirá un referente para las distintas políticas sectoriales y para los planes de ordenación territorial de escala intermedia que se desarrollen a partir de su aprobación. Además, sus mecanismos de seguimiento de la evolución territorial servirán de criterios para valorar la bondad o deficiencia de la acción pública sobre el territorio.

PRINCIPIOS DE PARTIDA

La ETE se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social, tal como a este efecto establece el artículo 2 del título I del tratado de la UE modificado por el tratado de Amsterdam. Persigue armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo sostenible y equilibrado a gran escala que permita evolucionar paulatinamente desde una unión económica a una unión ambiental y a una unión social, respetando la diversidad regional. Para ello plantea tres objetivos políticos fundamentales:



- Cohesión económica y social.
- Conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- Competitividad más equilibrada del territorio europeo.

Asimismo, recoge tres principios rectores o directrices de desarrollo territorial de la UE, que son desarrollados a través de una serie de objetivos, que se indican a continuación:

- El desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales, superando el anacrónico dualismo entre campo y ciudad.
- Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo policéntrico del territorio comunitario y para el logro de condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, adaptadas a las diferentes regiones.
- Desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente, que debe incluir la conservación y perfeccionamiento de la identidad regional y el mantenimiento de la diversidad cultural de las regiones y ciudades de la UE en la era de la globalización.

La ETE ha de aplicarse voluntariamente por los diferentes Estados miembros y respetando el principio de subsidiariedad. Sus objetivos y opciones políticas se dirigen a orientar el desarrollo de la estructura territorial de los 15 Estados miembros, y se conciben como un proceso permanente, sujeto por tanto a evolución. Las opciones políticas se distinguen en función de su ámbito de aplicación territorial, estableciéndose tres ámbitos para la cooperación territorial: el comunitario, el transnacional/nacional y el regional/local.

RAZONES PARA LA FORMULACIÓN DE UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA Y CONCIERTO DE LA MISMA

El hecho de plantearse la formulación de un instrumento de planificación y desarrollo territorial por parte de un Gobierno regional, como en el caso del Gobierno de Navarra, obedece a distintas razones que justifican el esfuerzo a realizar.

En primer lugar, se parte del convencimiento de la conveniencia de realizar, de forma periódica, ejercicios de análisis y valoración de las estrategias de desarrollo territorial más convenientes para el futuro de Navarra, que tengan en cuenta no sólo la trayectoria y resultados de los años anteriores y las perspectivas que se adviertan de cara al futuro, sino además qué están haciendo otras regiones en su posicionamiento dentro de un mundo eminentemente competitivo, cuáles son las tendencias y qué puede asegurar o mejorar nuestra posición actual.

En segundo lugar, se ha considerado muy conveniente asumir, desde la reflexión y la aplicación particularizada y adaptada a nuestra realidad, lo que son valores y principios de desarrollo territorial de carácter europeo, ya que ello ha de facilitar el entronque de las iniciativas, proyectos y políticas que se realicen desde Navarra con los criterios explicitados desde instancias comunitarias. Por ello, los “objetivos fundamentales” de la ETE, su visión de la ordenación del territorio como proceso, sus “objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE” y su identificación de “tendencias, perspectivas y retos” deben ser tomados en consideración y traducidos a la realidad y a la escala de Navarra.

En tercer lugar, se busca, a través de este planteamiento de integración de estos principios y objetivos de carácter europeo dentro de un ámbito regional, el facilitar la cooperación con otros ámbitos

“Es fundamental trabajar con indicadores territoriales. Sólo lo medible es cambiante, porque sólo lo medible es evaluable y seguible”.

territoriales del mismo nivel dentro del espacio comunitario y, por tanto, facilitar la apertura de oportunidades de contactos y relaciones con otras regiones europeas. Asimismo, es un objetivo que esta mayor facilidad de cooperación se extienda a las entidades locales, sus organismos representativos y, en general, al tejido económico y social privado.

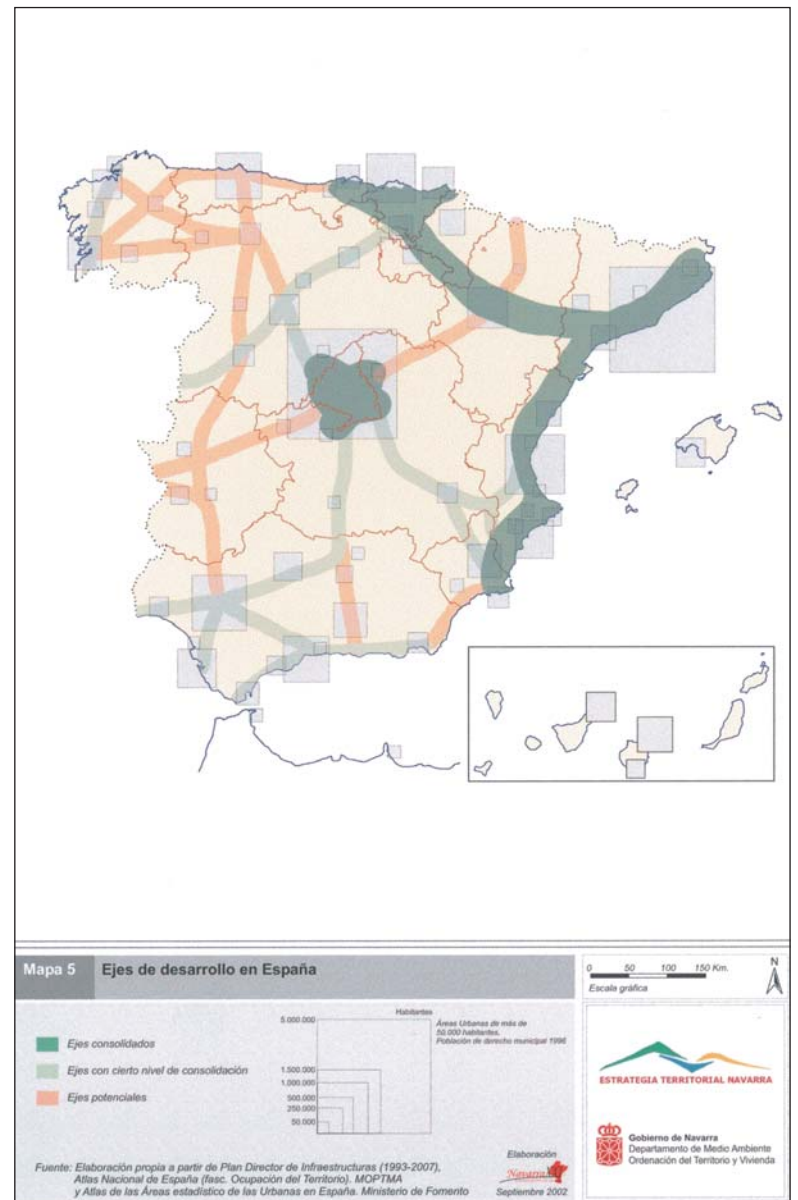
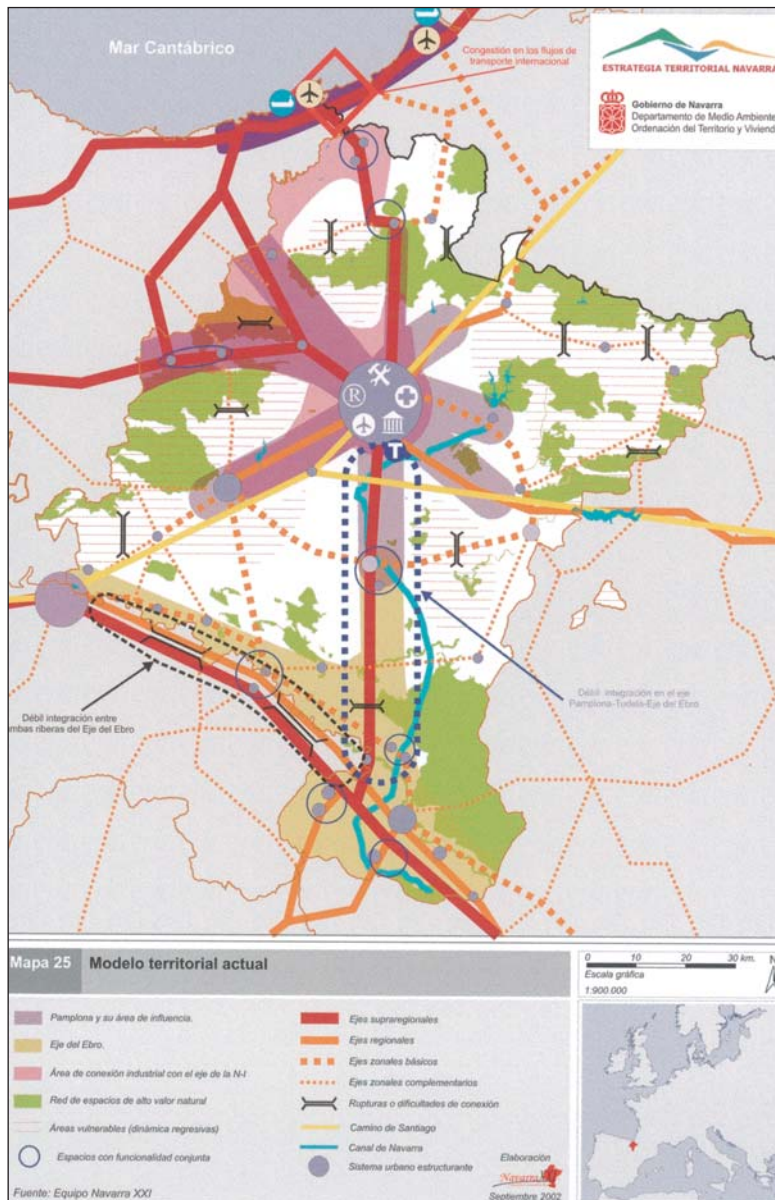
En cuarto lugar, se considera que una iniciativa como la que se está desarrollando es una ocasión propicia para prestigiar el papel de la ordenación del territorio y para acercar esta disciplina a los ciudadanos. Para ello es importante desarrollar un proceso participativo y convincente, establecer mecanismos de control y verificación de la evolución del territorio, e intentar que en general todo el esfuerzo técnico trascienda de esta esfera y llegue de forma didáctica al conjunto de la sociedad.

BASES CONCEPTUALES

Esta iniciativa se caracteriza por una serie de principios que orientan el trabajo desde el principio. Son los siguientes:

- **Consideración del entorno.** Este ejercicio de planificación está teniendo en cuenta desde el principio referencias europeas y mundiales sobre las que apoyar sus propuestas. Uno de los primeros trabajos encargados fue un *benchmarking* regional, que permitiera extraer las características de las regiones de mayor éxito en el contexto europeo y una comparación de nuestra Comunidad con el conjunto de las regiones de la Unión Europea. En etapas posteriores se está recogiendo otra información de la misma naturaleza con relación a políticas territoriales de éxito en todo el mundo.
- **Visión a largo plazo.** La planificación estratégica se identifica con el largo plazo tanto en la anticipación de escenarios como en el planteamiento de propuestas. En nuestro caso, se han establecido horizontes orientativos del año 2025 sobre los que establecer hipótesis y propuestas. Este planteamiento supone un salto importante en la manera habitual de proceder en la planificación territorial en Navarra, que se ha movido en escenarios de 10-12 años. Sin embargo, los efectos de las grandes tendencias, así como las transformaciones de envergadura, precisan de un periodo más largo, en un caso para considerar sus consecuencias, y en el otro para poder materializarse. De ahí que sea conveniente apuntar hacia escenarios a muy largo plazo para ser eficaces.
- **La participación como método de trabajo a lo largo de todo el proceso.** La profundización en los procesos de participación pública no es sólo un deber moral y una demanda social justa, sino que además es un medio para conseguir un buen resultado en un ejercicio de planificación. Siendo además necesario racionalizar esta participación, se han distinguido distintos órganos e instrumentos para tal fin, y se está desarrollando un programa de comunicación que aspira a alcanzar a toda la sociedad de Navarra a través de distintas fórmulas. Por otro lado, se pretende trasladar la idea de que este ejercicio de planificación, aunque impulsado por el Gobierno foral, no es algo ajeno al conjunto de la sociedad, sino que le afecta e interesa, y que está abierto a todo el espectro social; no está condicionado por criterios políticos de un signo concreto, sino que responde a los objetivos y criterios generales de la UE, y que por ello examina sus apuestas en función de los mismos y, asimismo, y en la medida de lo posible, procura desterrar una imagen tecnocrática de su elaboración y contenido.
- **El seguimiento de la evolución del territorio.** Una parte esencial del trabajo es la definición de indicadores territoriales que permitan evaluar la evolución del mismo en relación con los objetivos fundamentales o directrices de desarrollo territorial definidos en dicho documento. Sólo lo medible es cambiante, porque sólo lo medible es evaluable y seguible. Estos indicadores servirán por ello para comprobar, desde la perspectiva del conjunto del territorio y con relación a esos grandes objetivos fundamentales o directrices de desarrollo territorial, los efectos que produzcan las diferentes políticas sectoriales que en él se materializan, y permitirán abordar las periódicas revisiones de esta Estrategia Territorial desde la consideración de estas variables como elementos de reflexión en los diagnósticos que en ellas se realicen.
- **La Estrategia Territorial como proceso continuo.** En un mundo sujeto a cambios muy rápidos, y en gran parte poco predecibles, resulta fundamental tener la flexibilidad para adaptar las diferentes políticas a la coyuntura que en cada momento se atraviese. Es por ello que se considera que

“El futuro en planificación va a trasladarse progresivamente al nivel regional. En la nueva economía global las áreas que lo hacen bien no son los países en su conjunto, sino más bien las regiones concretas que se sitúan dentro de los mismos, que están constituyéndose en el factor emergente de desarrollo”.



esta iniciativa debe concebirse como el inicio de un camino o proceso en el tiempo, sujeto a revisión periódica. Por ello se le pretende restar rigideces que sin duda se derivarían de su consideración como instrumento normativo. Este instrumento, al igual que la Estrategia Territorial Europea, es concebido como guías o pautas de acción para coordinar políticas sectoriales, aunque sin valor normativo o coactivo. Ello no le debe restar, sin embargo, valor de influencia en la acción pública; por el contrario, puede contribuir a eliminar las reticencias habituales que desde diferentes instancias sectoriales se tienen ante ejercicios globales de planificación territorial y a sumar a su formulación a estos sectores.

PROCESO DE TRABAJO

El trabajo está siendo realizado en cuatro fases. En estos momentos, el trabajo emprendido desarrolla la tercera de las mismas, y más decisiva, que es la formulación de la estrategia (la cuarta y última fase será la corrección de este documento tras su exposición al público, si dicha corrección se entiende procedente).

Inicialmente se abordó una fase preliminar, que incorporaba, entre otras, dos tareas que merece la pena destacar. En primer lugar, se desarrolló un *Informe sobre referencias regionales* que reúne información

sobre lo que pudiérase considerar “buenas prácticas” de desarrollo territorial a través de un *benchmarking* regional. En el mismo se extraen conclusiones sobre las razones que están detrás de la calidad de diferentes modelos territoriales. Asimismo, sirve para comparar a Navarra con otros ámbitos territoriales en diversos aspectos de interés. También, se realizó un *Análisis de estudios, planes y proyectos existentes* de alcance europeo, nacional o autonómico, que por sus características, propuestas o análisis tuviera interés para la formulación de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) o la redacción de informes temáticos.

“La cooperación es un instrumento necesario para alcanzar las máximas ventajas competitivas. Hay que ser capaces de visionar escenarios y ámbitos de interés común”.

En una segunda fase, dedicada al análisis y diagnóstico, y en la que se inició el despliegue de acciones encaminadas al inicio del proceso de participación ciudadana, se desarrollaron diferentes iniciativas. Sus elementos más importantes han sido los siguientes:

- **Elaboración de informes temáticos** por parte de diferentes equipos técnicos sobre aspectos tales como los activos naturales y futuros de Navarra, la demografía, la estructura de la población, asentamientos y viviendas, los sistemas de asentamientos, los equipamientos y organización administrativa, las infraestructuras, la economía y el patrimonio cultural.
- **Elaboración de un diagnóstico percibido.** En él se recoge la visión que sobre la Comunidad Foral de Navarra tienen diferentes fuentes consultadas, sus aspiraciones y opiniones sobre el futuro y los retos territoriales a abordar.
- **Elaboración del modelo territorial de Navarra.** Este tercer elemento de la fase es el que condensa y refunde la información anterior, y aporta conclusiones y aspectos de valoración que son fundamentales para abordar la siguiente. Ha estado compuesto por tres documentos.
- **Elaboración de un diagnóstico integrado** en torno a seis criterios o directrices estratégicas territoriales derivados de la ETE: competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento, y gestión inteligente del patrimonio natural y cultural.
- **Definición de los retos de Navarra para el 2025**, que pueden determinar el éxito o el fracaso de nuestra región a futuro. Son de diversos tipos, agrupándose en las siguientes grandes áreas:

HIPÓTESIS DE MODELOS TERRITORIALES (perspectiva año 2025)								
Breve descripción	% Población urbana (> 10.000 hab.)	% Población asentamientos				% Pamplona y sus coronas/Navarra		
		Gran Pamplona	Tudela	Otras poblaciones > 10.000	Poblaciones < 10.000	Pamplona	Corona interna	Corona externa
Actualmente	59%	49%	5%	4%	41%	33%	12%	4%
I Desarrollo de un gran centro concentrado	75%	65%	5%	5%	25%	39%	17%	9%
II Complementar la capital con una segunda gran ciudad al sur	75%	60%	10%	5%	25%	39%	16%	5%
III Desarrollo de la mayoría de los núcleos atractivos por todo el territorio	70%	50%	5%	15%	30%	34%	12%	5%
IV Una gran ciudad-región (25-30% del territorio)	80%	60%	5%	15%	20%	36%	15%	9%

retos de la sociedad (demográficos, sociales, sanitarios, educativos y culturales), retos de la economía (competitividad, innovación y empresarialidad), retos del territorio y las infraestructuras (nuevas tendencias del uso del territorio, y vertebración interna y externa de Navarra), retos del medio ambiente (satisfacer las nuevas demandas, desarrollo de la economía ambiental e integración de las infraestructuras en el medio), retos de las instituciones (reforma de la administración, gobierno electrónico, sostenibilidad financiera del gasto y venta de calidad institucional) y retos horizontales (favorecer el desarrollo del tercer sector, integración de la inmigración y desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento).

- **Propuesta de indicadores territoriales.** Su finalidad es “medir”, a través de una serie de factores, la aproximación o desviación a futuro de Navarra con relación a los seis criterios o directrices estratégicas territoriales derivados de la ETE antes aludidos y que han sido adoptados como referencias fundamentales de este trabajo. Su valor dentro del mismo es muy alto, ya que han servido además para valorar las diferentes alternativas o hipótesis de desarrollo territorial que más adelante se aluden.
- Los indicadores básicos establecidos, que son 81, y que provienen de fuentes estadísticas nacionales y europeas, se agrupan en siete paquetes en torno a los que han venido a denominarse “indicadores sintéticos”, los cuales son el resultado de aplicar una fórmula matemática a los valores de una serie de ellos para lograr un único indicador general por fenómeno o criterio territorial analizado (competitividad *output*, competitividad *input*, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, acceso a las infraestructuras y el conocimiento, y gestión del patrimonio natural y cultural).

FASE DE FORMULACIÓN DE LA ETN

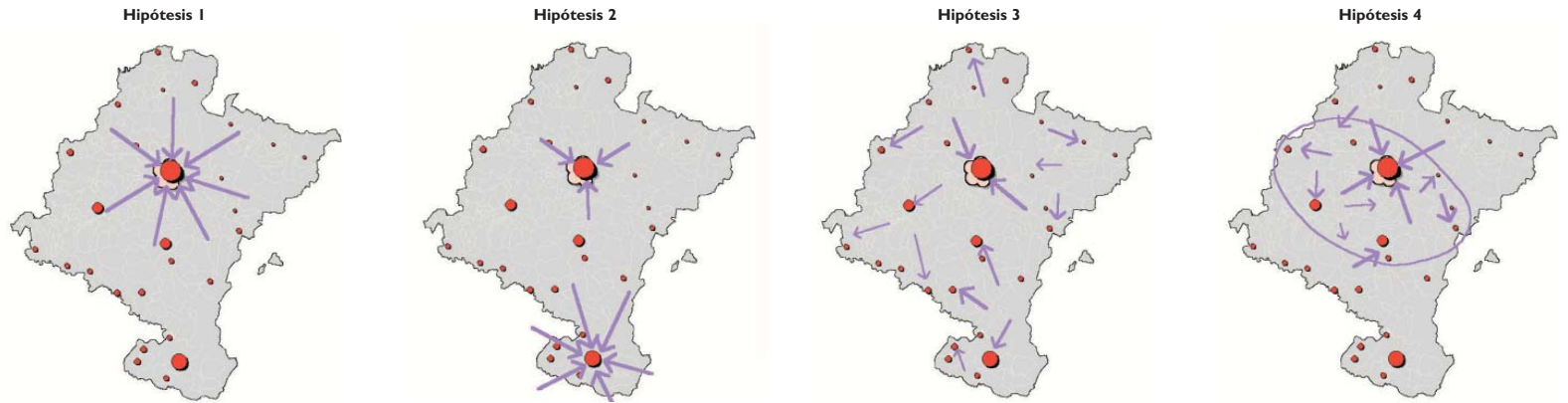
En esta fase contempla las siguientes tareas:

- **Formulación y análisis de hipótesis de modelo territorial.** En esta fase se han generado cuatro hipótesis o alternativas, extremas pero factibles, a modo de opciones posibles del desarrollo territorial. Su finalidad es la de valorar las consecuencias de los modelos de organización espacial futura, desde la óptica de los seis criterios de desarrollo espacial derivados de la ETE y tomados como referencia fundamental del trabajo, y, a través de este método, establecer conclusiones de utilidad para la definición de un “modelo integrado” que persiga la integración de los elementos más positivos de cada uno y dé respuesta a los retos definidos con anterioridad de la manera más efectiva posible.
- **Establecimiento de la estrategia.** Esta estrategia pasa por partir del modelo integrado antes referido, y desarrollarlo en sus diversos componentes e implicaciones para acabar por materializarlo en los diversos aspectos: estrategias, directrices y medidas de orientación a las diferentes políticas sectoriales, ámbitos y criterios para la planificación territorial intermedia, acciones de cooperación con los territorios vecinos, e indicadores y mecanismos de alerta territorial. En estos momentos se encuentra en fase de desarrollo.

ÚLTIMOS DESARROLLOS DEL TRABAJO

Como se ha señalado antes, se ha desarrollado una construcción de escenarios o hipótesis de desarrollo territorial, a modo de ejercicio, para la definición de un escenario integrado y completo. Para ello se ha partido de un fenómeno concreto y de fuerte influencia caracterizadora de dicho desarrollo, como es la evolución del sistema urbano y demográfico. Este sistema tiene múltiples influencias en el desarrollo económico y se configura lentamente, como consecuencia de decisiones privadas y públicas, por lo que se trata de un factor estructural de relativa permanencia, cuya alteración exige medidas a largo plazo. Es ésa la razón por la que se la ha elegido como eje básico sobre el que establecer las hipótesis.

Para el desarrollo de estas hipótesis se ha partido del presupuesto de una evolución poblacional modesta (entre el 95 y el 103% de la población actual), que se redistribuirá hasta el 2025 de acuerdo con tendencias de concentración en áreas urbanas crecientes. En Navarra sólo un 53% de su población habita en municipios de más de 10.000 habitantes, y como proyección futura se plantea



que este porcentaje se equipare al resto de España (77,4% actualmente) y de Europa (80%), por lo que las hipótesis oscilan entre un 70 y un 80%.

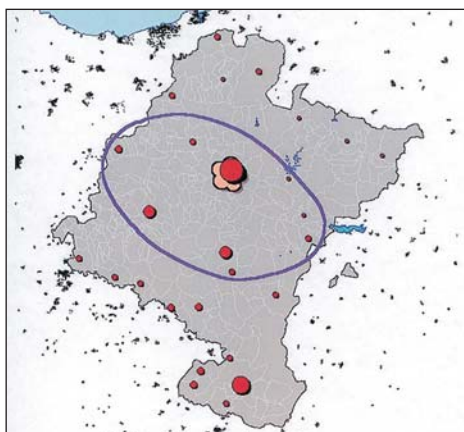
De este modo, se han definido cuatro hipótesis, cuyos datos más esenciales se pueden contemplar en el cuadro que se muestra en la página 118 y en las imágenes adjuntas.

Estas hipótesis se han sometido a la evaluación de diversos grupos de personas, a través de un ejercicio de valoración de las mismas en relación con los 81 indicadores territoriales definidos, pidiendo que se puntuaran en cuanto a la evolución previsible de los mismos si optaran por cada una de ellas como modelo de evolución. Los resultados, pese a consultar un espectro diferenciado de personas, han sido bastante homogéneos en su conjunto, y se pueden apreciar en el cuadro siguiente.

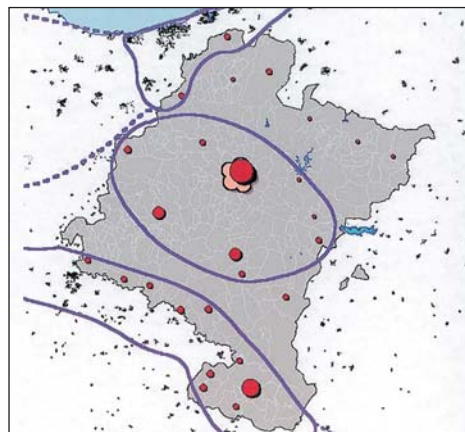
Como consecuencia de ello se han extraído una serie de conclusiones que se están aplicando para la definición del modelo integrado que hoy está en fase de desarrollo. De éste podemos decir que intenta integrar los elementos más positivos de cada hipótesis, ya que no existe una que sea la mejor en todos los criterios de desarrollo territorial, que ha de considerar los problemas y potenciales de todo el territorio, que ha de ser flexible y que debe procurar responder a todos los retos planteados.

Sus claves, en cualquier caso, pasan por desarrollar el concepto de ciudad-región en un ámbito central de Navarra, que integre zonas rurales y urbanas de esta zona media, y asimismo desarrollar este concepto para otras dos zonas que deberían integrar en el mismo territorios ajenos a nuestra Comunidad. Así, se va a proponer un concepto similar para el eje del Ebro, que necesariamente implicará acciones de cooperación con los territorios vecinos de La Rioja y Aragón, y, por otra parte, para una zona del norte de Navarra lindante con el País Vasco, que venimos a denominar el

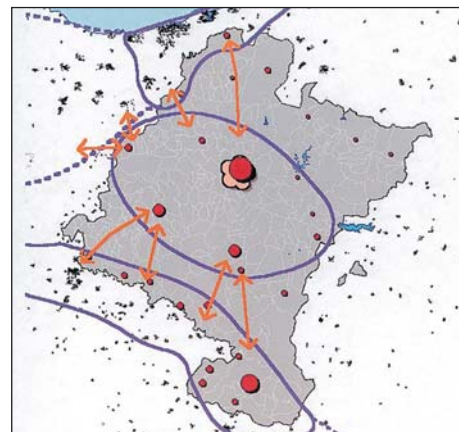
Indicador	Valor del indicador	Sensibilidad ante los modelos territoriales	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Competitividad <i>output</i>	5,1	0,3	1,0	1,0	0,0	1,6
Competitividad <i>input</i>	32,4	0,3	0,5	0,5	0,3	0,6
Cohesión social	66,4	0,2	-0,1	0,1	0,3	0,5
Sostenibilidad	39,1	0,3	0,3	0,2	-0,4	-0,3
Policentrismo	48,3	0,4	-0,3	-0,2	0,4	0,3
Accesibilidad	36,0	0,2	0,6	0,5	-0,2	0,8
Gestión del patrimonio natural y cultural	-122,5	0,2	0,1	0,1	0,5	0,1
Conjunto de indicadores (ponderados con la sensibilidad)			0,49	0,53	0,24	0,98



1. Ampliación de la idea de ciudad-región al mayor territorio posible.



2. Multiplicación de la idea de ciudad-región a la mayor parte posible de los navarros.

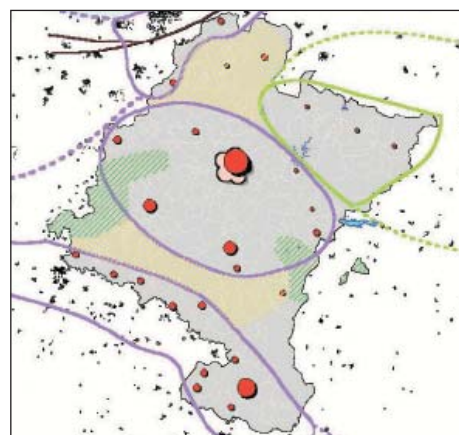
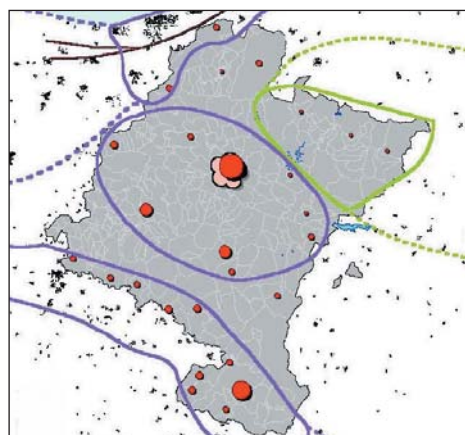
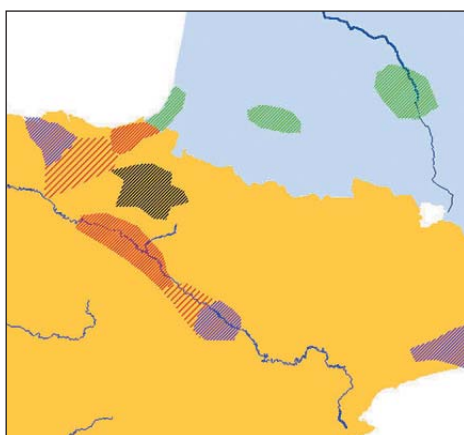


3. Integración de todos los elementos navarros de estas ciudades-región.

4. Fomento del policentrismo con otras regiones.

5. Integración de los elementos alejados de las ciudades-región (subespacio pirenaico).

6. Integración de los elementos alejados de las ciudades-región (zonas intermedias y de transición).



“miniarco atlántico”. El modelo, además, recogerá una estrategia para el subespacio pirenaico, en colaboración con las regiones vecinas, y en particular con Aragón, y estrategias de integración del resto de espacios intermedios y de transición que resulten de la delimitación de los anteriores.

La tarea pendiente, una vez validado este modelo, será el desarrollo de estrategias, directrices y medidas relativas a distintas áreas: la ordenación del medio físico y de los recursos naturales, el paisaje y el medio rural; la ordenación de los asentamientos humanos, las áreas de localización de actividades económicas y sus desarrollos en el territorio; la articulación territorial de Navarra a través de las mejoras de accesibilidad, las infraestructuras esenciales del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas; el equipamiento del territorio en todos los campos, y la protección y aprovechamiento del patrimonio cultural.

Además, será necesario establecer la configuración de áreas para la ordenación territorial a escala intermedia, así como sus criterios y directrices generales, y las orientaciones para el desarrollo de acciones de cooperación entre la Comunidad Foral de Navarra y las regiones de su entorno y entre sus núcleos de población.

Conforme avanza el trabajo, y van haciéndose más concretas las opciones que plantea el documento, va despertándose un mayor interés por el mismo a todos los niveles. De igual modo,

se está generando una opinión altamente favorable a la iniciativa por parte de los grupos políticos integrados en el Parlamento de Navarra, que valoran, entre otras cosas, la capacidad de la misma para establecer una dirección hacia el futuro, de concretar una orientación de conjunto para las políticas sectoriales con incidencia en el territorio. También se resalta la necesidad de establecer mecanismos de coordinación de las mismas desde la visión territorial que aporta este instrumento. Consideramos en este sentido muy importante que esta Estrategia Territorial de Navarra pueda consolidar su importancia y consideración futuras a través de la previsión de un observatorio territorial, que permita desarrollar el seguimiento de los indicadores establecidos y ejercitar la evaluación de los efectos de las distintas acciones que se ponen en marcha sobre el territorio.

En la nueva economía global, las regiones se están constituyendo en un factor emergente de desarrollo por ser piezas intermedias entre el nivel estatal y las ciudades, con las ventajas consiguientes sobre todos ellos en cuanto a flexibilidad, capacidad de gestión y posibilidades territoriales. Una herramienta clave en este desarrollo es la mentalidad competitiva, la cual se caracteriza, entre otros aspectos, por la visión estratégica, la toma en consideración de lo que hacen los que compiten con uno mismo y la asociación de intereses comunes. Es por ello que la implementación del planeamiento estratégico territorial a nivel regional tenga una visión amplia o no restrictiva del ámbito sobre el que se aplica, y por ello se plantee la cooperación como instrumento necesario para alcanzar las máximas ventajas competitivas. El logro de la cohesión social y el desarrollo sostenible va a ser una realidad a medio plazo, al menos en los países más desarrollados.

Ello nos obliga a un cambio de mentalidad profunda. Durante al menos los últimos 20 años nos hemos acostumbrando en España, en el nivel regional y también entre éste y el Estado, a trabajar aisladamente. Hay que superar esta situación con una nueva cultura y ser capaces de visionar escenarios y ámbitos de interés común. Sólo así alcanzaremos un futuro mejor.



BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea. *Europa 2000*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1991.
- Comisión Europea. *Europa 2000+*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1994.
- Comité de Desarrollo Territorial. *ETE. Estrategia Territorial Europea*. Publicada por la Comisión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 1999.
- Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*. Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 2000.
- Comité de Desarrollo Espacial de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del territorio (CEMAT). *Concept on the establishment of the European Spatial Planning Observatory Network (ESPON)*. Documento base de la reunión mantenida en Bruselas el 24 de noviembre de 1997. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/orat_en.pdf.
- Servicios de la Comisión Europea. *Report on community policies and spatial planning*. 1999. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/coordfon/report_en.pdf.
- Dirección General de Política Regional. Comisión Europea. *Spatial impacts of community policies and costs of non-co-ordination*. 2001. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_en.htm.