

## PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN

### APLICACIÓN EN NAVARRA

**NOVIEMBRE 2009**  
**JOSE MARÍA JIMÉNEZ GURUCHARRI**  
**NASURSA/GOBIERNO DE NAVARRA**





### **NOTA PREVIA.**

Dentro del objetivo de formación y divulgación científica de Nasursa, sociedad pública del Gobierno de Navarra se elabora el presente estudio presentado como ponencia en el Congreso Euskal Hiria 2009. “El Planeamiento Territorial, una reflexión desde la innovación”.

## ÍNDICE

### A. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN

#### PRESENTACIÓN

#### 1. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN

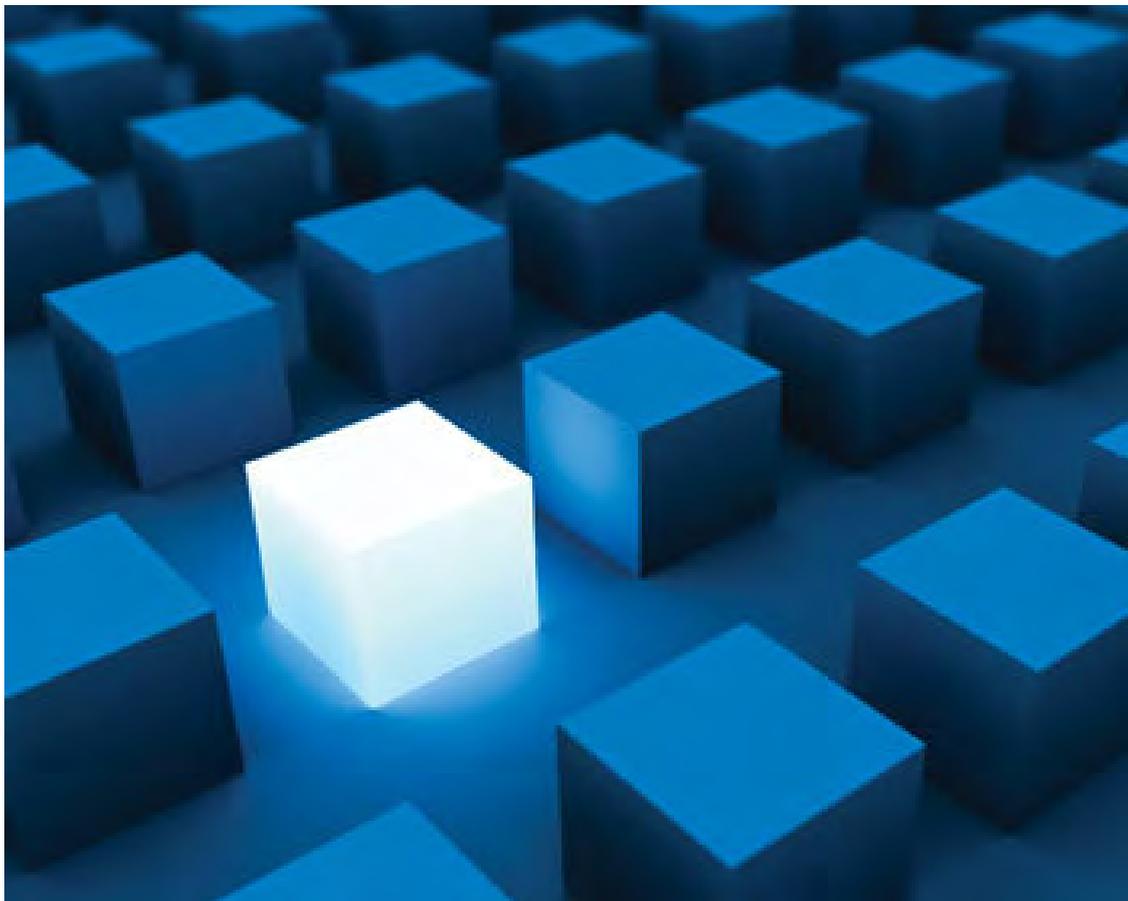
- 1.1. Ordenación Territorial e Innovación
- 1.2. Ámbitos de innovación en Planificación Territorial
- 1.3. Planificación Territorial Innovadora. Modelos

#### 2. CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

- 2.1. Globalización y Territorio
- 2.2. Economía y Territorio
- 2.3. Ordenación Normativa del Territorio

#### 3. POLÍTICA TERRITORIAL Y DE INNOVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

- 3.1. Gobernanza Territorial
- 3.2. Política de Innovación en la Unión Europea
- 3.3. Hacia la Cohesión Territorial



## **B. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN EN NAVARRA**

### **1. NAVARRA, TERRITORIO DE INNOVACIÓN**

- 1.1. Plan Internacional de Navarra (PIN)
- 1.2. Modelo de Desarrollo Económico de Navarra (MODERNA)
- 1.3. Sistema de Información Territorial de Navarra (SITNA)
- 1.4. Ecociudad de Sarriguren

### **2. SISTEMA DE GOBERNANZA TERRITORIAL DE NAVARRA**

- 2.1. Sistema de Gobernanza Territorial de Navarra
- 2.2. Elementos del Sistema de Gobernanza Territorial
  - Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo
  - Instrumentos de Ordenación Territorial
  - Órganos de carácter participativo y deliberante
  - Observatorio de Seguimiento Territorial
  - Procesos de Participación en materia territorial
  - Coordinación y cooperación entre agentes territoriales

### **3. LA LEY FORAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO (LFOTU)**

- 3.1. La LFOTU. Objetivos.
- 3.2. la LFOTU y los instrumentos de ordenación territorial

### **4. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA (ETN)**

- 4.1. Regulación de la ETN en la LFOTU
- 4.2. ETN. Planificación territorial estratégica.
- 4.3. Marco europeo. La Estrategia Territorial Europea (ETE).
- 4.4. ETN. Diagnóstico de la situación de la C.F. de Navarra
- 4.5. Modelo de Desarrollo Territorial de Navarra (MDT)
- 4.6. Elementos del Modelo de Desarrollo Territorial
- 4.7. Estrategias de la ETN

### **5. LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (POT)**

- 5.1. Regulación del POT en la LFOTU
- 5.2. Qué son los POT
- 5.3. Ámbitos POT
- 5.4. Síntesis de ámbitos POT
- 5.5. Proceso de elaboración POT
- 5.6. Contenidos temáticos
- 5.7. Contenido documental

## **ANEXO. GLOSARIO DE REFERENCIAS**



## A. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN

### PRESENTACIÓN.

En el presente estudio se utilizan los términos de **ordenación territorial y planificación territorial**, debiéndose interpretar en el marco conceptual expuesto a continuación. Aunque para resaltar el proceso de planificación, se utiliza preferentemente el de planificación territorial, se vincula al marco global de la disciplina científica de la ordenación territorial.

Son muchas las definiciones que abordan el término **Ordenación del Territorio**. Una de ellas es la aportada por la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (CEOT, 1983): "La Ordenación del Territorio es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y cuyo global objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices".

La **Planificación Territorial**, es el proceso de planificación que incluye la elaboración de instrumentos y planes de ordenación territorial, y que abarcando desde la planificación estratégica a la ejecutiva, se orienta a definir, concretar e implementar el Modelo Territorial al que se aspira.

La planificación territorial contemporánea desarrolla su andadura en un **escenario de cambios que obligan a la innovación** y a la reflexión sobre conceptos en construcción y por consolidar como la ordenación territorial, el desarrollo territorial sostenible o la gobernanza territorial.

### 1. ORDENACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN

La **relación entre la ordenación territorial y la innovación** se encuentra en dos ámbitos principales:

- **Transformación global de la sociedad desde la innovación.** Mediante la colaboración activa en la dinámica de cambio e innovación que la sociedad requiere, aportando un marco innovador al que tender, el del Desarrollo Territorial Sostenible<sup>1</sup>, que se refleja en la identificación de un modelo territorial que contiene las claves de innovación requeridas.
- **Innovación de la OT como disciplina científica.** La ordenación territorial está obligada a innovarse, participando creativamente en sus múltiples campos: Concepto y evolución de la ordenación territorial y del Desarrollo Territorial Sostenible, legislación, flexibilidad y adaptabilidad de documentos de planificación, implementación de la gobernanza territorial, gestión, Sistemas de Información Geográfica y Territorial para la toma de decisiones, percepción del territorio como factor de excelencia y de activo económico que genera competitividad.

El **Desarrollo Territorial Sostenible opera como un marco innovador** para la OT y las políticas sectoriales en todos los niveles, y es entendido como el Desarrollo económico basado en una estructura espacial sólida, lo más equilibrada posible, utilizando los valores e identidades específicas del territorio, y combinado con una gestión racional de los recursos y del patrimonio natural y cultural (patrimonio territorial, capital territorial).

<sup>1</sup> El Desarrollo Territorial Sostenible es la finalidad de la OT establecida por la LFOTU (Navarra)

## 2. CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

### 2.1. GLOBALIZACIÓN

Se están produciendo **cambios acelerados mundiales** que nos introducen en una era de incertidumbre en la que conviven fenómenos como la expansión urbana, degradación medioambiental, cambio climático, sobrepoblación, recursos limitados, agua, energía, economías emergentes, nuevas tecnologías, fenómenos migratorios, ideologías, conflictos armados.

Asistimos a una **explosión demográfica y urbanizadora** sin precedentes históricos en el mismo momento en el que se produce la concienciación global con el medioambiente. El consumo de suelo, energía y recursos se acelera en la práctica.

**La Ordenación del Territorio genera una nueva cultura en torno al territorio**, que compromete a nuevas actitudes y modos de percepción, planificación, gestión y coordinación.

**El territorio se entiende como la integración de la sociedad, economía y medio ambiente**, y que se interrelacionan, deben desarrollarse armónicamente y requieren la definición previa de un modelo territorial consensuado y con capacidad de ser planificado. Ya no debe considerarse meramente como el soporte físico de las acciones sectoriales y de la acción urbanizadora.

### 2.2. TERRITORIO DE LAS NUEVAS ECONOMÍAS

**La economía aporta materia de relevancia para la innovación en cuanto a<sup>2</sup>:**

- Interés creciente de la ciencia económica por incorporar la dimensión territorial.
- Convergencia y entendimiento entre la planificación territorial y económica.
- Innovación y competitividad territorial.
- Territorios innovadores y regiones y ciudades creativas.

**Y ello en un marco de crisis económica internacional** que nos recuerda que los antiguos modelos económicos están en revisión y emergen nuevas economías con una diferente visión del papel del territorio y de su gestión.

**En la actualidad se considera que los factores que impulsan el crecimiento económico regional** ya no son solo los tradicionales como el capital físico y el capital humano regional, sino que se prioriza el capital social, las relaciones sociales y la confianza entre los agentes de la economía regional.

**Se identifica con el término territorios inteligentes**, regiones que aprenden, capaces de adaptar sus economías a las nuevas condiciones de la competitividad surgidas de la globalización, a diferencia de las regiones que no aprenden y que pierden dinamismo y centralidad.

**En la sociedad del conocimiento**, la innovación, y la creatividad son la base de la productividad y competitividad de las empresas y de los territorios, y por tanto la fuerza motriz del crecimiento económico.

<sup>2</sup> Ver quinto y sexto informe sobre la cohesión económica y social de la Unión Europea

**Surge un nuevo paradigma regional**, una nueva forma de entender el desarrollo espacial, con economías de asociación, sistemas de producción flexible, organización en redes, teoría evolucionista de la innovación, economías de aglomeración y en aprendizaje y sistemas de innovación regionales.

**Y en este contexto se necesita una coordinación con los planes estratégicos.** La necesidad del cambio a una sociedad del conocimiento, obliga a un nuevo modelo de ciudad con prioridad de usos terciarios. Los contenidos del Plan se hacen más complejos. El contexto territorial y la escala de intervención territorial se amplía, lo que acontece en Asia repercute en el plan local, y se vislumbra una necesaria aproximación entre la planificación territorial y la económica.

**La OT en Navarra incorpora objetivos de los grandes planes económicos.** Como ejemplo, el plan Moderna o Navarra 2012 con proyectos estratégicos que vinculan los presupuestos del Gobierno de Navarra y cuyas líneas de intervención están incluidas en los Planes de Ordenación Territorial (POT).

**Necesitamos mejorar la vinculación de los contenidos de la OT con la economía.** El potencial de la planificación territorial se ve limitado por la ausencia de mecanismos de asignación presupuestaria en desarrollo de sus determinaciones.

### **2.3. ORDENACIÓN NORMATIVA DEL TERRITORIO**

**Por otro lado tenemos el reto de la mejora de la coordinación interadministrativa.** La eficacia y la coherencia de la ordenación territorial exigen una coordinación de distintos sectores y administraciones públicas. Se necesita una coordinación funcional e interadministrativa, pensando de manera previa el marco de actuación de manera global para actuar sectorialmente con posterioridad.

**Y necesitamos un compromiso con la gestión.** La planificación territorial es objeto de crítica permanente por no generar credibilidad, al ser percibida como un conjunto de principios y aspiraciones con escasa aplicación.

**La ordenación territorial opera sin existir instrumentos de gestión** y de compensación territorial que solidaricen los efectos de sus determinaciones en los diferentes ámbitos espaciales. Se requiere un esfuerzo de practicidad y compromisos con la gestión en las políticas y en los instrumentos de OT.

**La nueva cultura de OT, produce unos novedosos instrumentos de OT,** que tendrán que estar articulados entre sí con coherencia y simplicidad, evitando crear nuevas estructuras complejas de gestionar.

**Todo ello recordando las escalas del planeamiento territorial.** La Ordenación Territorial es un concepto más amplio que el de urbanismo, que es la ordenación territorial de la ciudad. La Ordenación Territorial orienta la planificación regional a escala supramunicipal, con una síntesis a largo plazo de la planificación física y económica, haciendo converger de forma coherente las grandes actuaciones en el territorio.

**Se detecta una demanda creciente multidisciplinar** en la formulación del urbanismo y de la OT que recibe nuevas aportaciones de diferentes disciplinas como la Arquitectura, el Derecho, la Economía, la Geografía y la Sociología.

### 3. POLÍTICA TERRITORIAL Y DE INNOVACIÓN EUROPEA

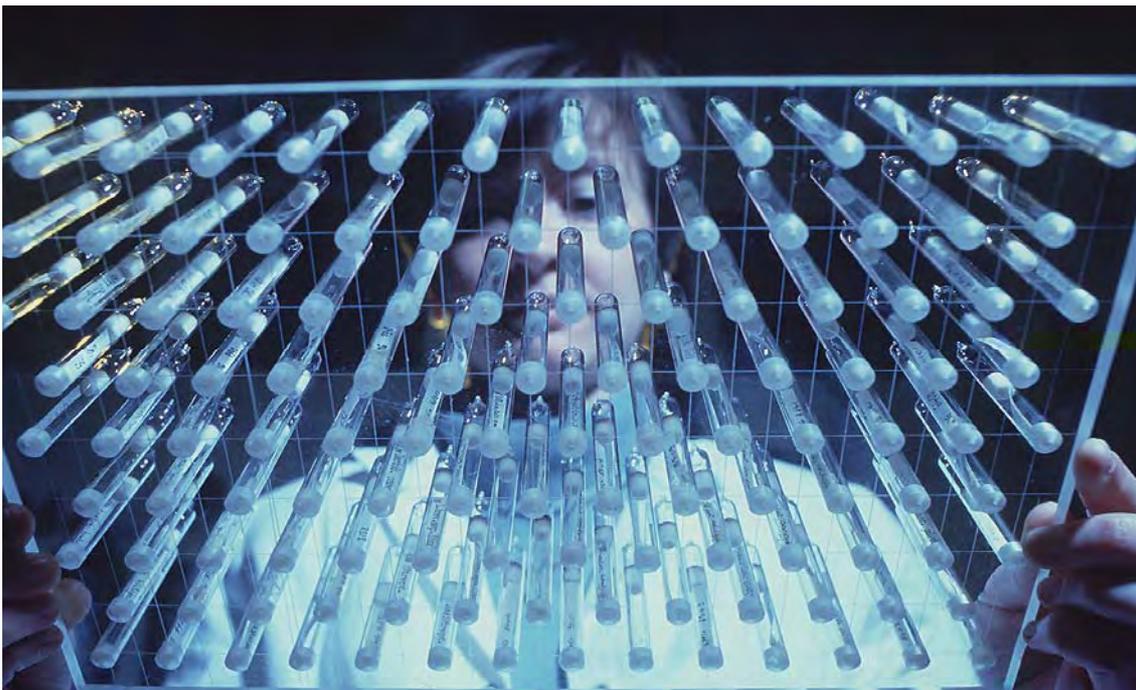
**Desde la Unión Europea se dan orientaciones y claves en materia de innovación, tales como:**

- La implantación de la gobernanza territorial y de una nueva cultura del territorio.
- La política de regiones creativas e innovadoras para la U.E.
- La orientación hacia la cohesión territorial.
- La elaboración de documentos que respondan a los principales retos futuros derivados de la globalización, los cambios demográficos, el cambio climático y la energía.

**Asistimos a la creación de una nueva cultura del territorio orientada desde la Unión Europea** en documentos como el Tratado de la Unión, la Estrategia Territorial Europea, la Agenda Territorial Europea, o recientemente en el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial.

**Y es en la Unión Europea donde se ha abierto un debate sobre el desarrollo y la cohesión territorial** y de sus implicaciones políticas, desde el entendimiento de que la diversidad territorial constituye un recurso que puede ayudar a promover el acceso a los servicios de los ciudadanos. y el desarrollo sostenible.

**En recientes documentos europeos como el Informe Regiones 2020** se identifican cuatro grandes retos futuros que hay que afrontar: la globalización, los cambios demográficos, el cambio climático y la energía. El conjunto del territorio español se ve afectado de manera grave por estos problemas. Navarra y los territorios próximos están en mejor posición, más próxima a la media europea. Desde la planificación territorial tenemos que fortalecer nuestra capacidad de dar respuesta y de trabajar en cooperación ante estos retos.



#### 4. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN EN NAVARRA

**“Navarra territorio de innovación”**, expresa el reto emprendido por la sociedad navarra y así lo atestiguan planes estratégicos como el Plan de Internacionalización de Navarra (PIN), el diseño de un nuevo Modelo de Desarrollo Económico de Navarra (MODERNA) o ejemplos como el Sistema de Información Territorial de Navarra (SITNA) o la Ecociudad de Sarriguren.

**La legislación Navarra apuesta por un modelo de desarrollo sostenible** y de ciudad compacta, que se constituye en un objetivo, así como en un derecho de los ciudadanos.

**Se refleja una síntesis del marco de construcción del sistema de gobernanza territorial a la que asiste Navarra**, con la legislación en materia de OT, la implementación de importantes Instrumentos de Ordenación Territorial como la Estrategia Territorial de Navarra (ETN), los Planes de Ordenación Territorial (POT), o la pretensión de dotarse de herramientas de participación, evaluación y cooperación, como el Consejo Social de Política Territorial (CSPT), el Observatorio Territorial de Navarra (OTN) o el reciente creado Foro de Gestión de los Planes de Ordenación Territorial.



4



## 1. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN

### 1.1. ORDENACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN

#### ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En el presente estudio se utilizan los términos de **ordenación territorial y planificación territorial**, debiéndose interpretar en el marco conceptual expuesto a continuación. Aunque para resaltar el proceso de planificación, se utiliza preferentemente el de planificación territorial, se vincula al marco global de la disciplina científica de la ordenación territorial.

Son muchas las definiciones que abordan el término **Ordenación del Territorio**. Una de ellas es la aportada por la Carta Europea de la Ordenación del Territorio (CEOT, 1983): "La Ordenación del Territorio es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y cuyo global objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices".

En esta línea, se entiende por **Ordenación territorial** la disciplina científica orientada a ordenar adecuadamente el territorio desde sus dimensiones política (toma de decisiones), científica (conocimiento) y administrativa (procedimientos).

La Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, (LFOTU) define la Ordenación del Territorio como "el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras".

La **Planificación Territorial**, es el proceso de planificación que incluye la elaboración de instrumentos y planes de ordenación territorial, y que abarcando desde la planificación estratégica a la ejecutiva, se orienta a definir, concretar e implementar el Modelo Territorial al que se aspira.

#### PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN

Al reflexionar sobre la **planificación territorial desde la perspectiva de la innovación** conviene identificar la naturaleza de ambas materias y la vinculación entre ellas.

La ordenación territorial y la correspondiente **planificación territorial** tienen por objetivo la implementación de un modelo de desarrollo territorial sostenible persiguiendo optimizar la calidad de vida de los ciudadanos.

Para alcanzar dicho objetivo es necesaria la **Innovación**, que responde a la exigencia de cambio en el modelo económico y social de las sociedades avanzadas para poder ser competitivas en un entorno globalizado y sometido a múltiples fenómenos.

Asistimos a un **cambio global**, un proceso derivado de las transformaciones físicas, financieras, económicas, sociales, climáticas, ambientales que condicionan la dinámica de relación de los habitantes del planeta con él, y que obliga a una planificación territorial desde la innovación.

La planificación territorial implica la definición de objetivos y surge la cuestión de si en la actualidad en plena crisis financiera y económica, tiene preferencia el objetivo de la competitividad y el crecimiento económico frente al del desarrollo sostenible.

La **relación entre la ordenación territorial y la innovación** se encuentra en dos ámbitos principales:

- **Transformación global de la sociedad desde la innovación.** Mediante la colaboración activa en la dinámica de cambio e innovación que la sociedad requiere, aportando un marco innovador al que tender, el del desarrollo territorial sostenible, que se refleja en la identificación de un modelo territorial que contiene las claves de innovación requeridas.
- **Innovación de la OT como disciplina científica.** La ordenación territorial está obligada a innovarse, participando creativamente en sus múltiples campos: Concepto y evolución de la ordenación territorial y del desarrollo territorial sostenible, legislación, flexibilidad y adaptabilidad de documentos de planificación, implementación de la gobernanza territorial, gestión, Sistemas de Información Geográfica y Territorial para la toma de decisiones, percepción del territorio como factor de excelencia y de activo económico que genera competitividad.

Según Margarita Ortega (INNOT 09), los **retos de la ordenación territorial en España**, tal como se recogen en los informes del Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE) se pueden identificar como:

- Apuesta por un **sistema territorial sostenible**
  - Hacer un uso sostenible del capital natural y sus recursos con cohesión social y eficiencia económica.
  - Usar inteligentemente el gran patrimonio territorial (natural y cultural)
  - Gobernanza territorial (Visión global, planificación integrada y coordinación de las políticas sectoriales)
- **Nueva cultura del territorio**
  - Territorio bien gestionado como activo económico.
  - Planeamiento territorial y urbanístico: instrumento de actuación de los poderes públicos.

El **Desarrollo Territorial Sostenible opera como un marco innovador** para la OT y las políticas sectoriales en todos los niveles, y es entendido como el Desarrollo económico basado en una estructura espacial sólida, lo más equilibrada posible, utilizando los valores e identidades específicas del territorio, y combinado con una gestión racional de los recursos y del patrimonio natural y cultural (patrimonio territorial, capital territorial).

Según Antonio Serrano (INNOT 09), **la planificación territorial es un instrumento útil** para hacer frente políticamente a los retos ya que permite definir el modelo territorial al que se aspira, y la concertación entre el interés general con el particular.

La planificación territorial tiene la finalidad del Desarrollo Territorial Sostenible, tiene como objeto de estudio el Capital Territorial y utiliza un Método que se expresa en la dimensión multiescalar de la OT.

## 1.2. ÁMBITOS DE INNOVACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En cuanto a la **Transformación global de la sociedad desde la innovación**:

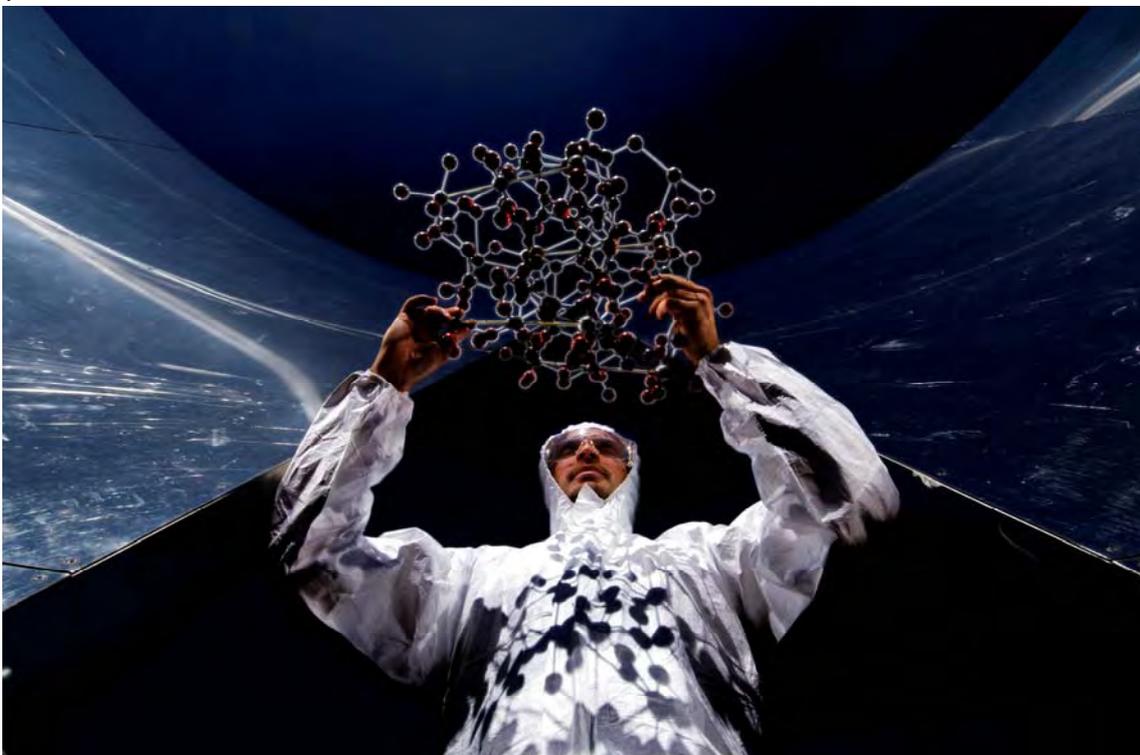
- La identificación de una **nueva cultura del territorio**, dirigida a implementar el modelo de **Desarrollo Territorial Sostenible** pretendido.
  - El **Desarrollo Territorial Sostenible** con la incorporación de las dimensiones económica, social y ambiental, como un marco innovador para la OT y las políticas sectoriales en todos los niveles.
  - Herramienta de **transformación de la sociedad desde la innovación**. Incorpora estrategias de innovación de la comunidad.
  - El **territorio como factor de excelencia**, que con una buena ordenación y gestión, sea motor de competitividad y de innovación.
  - El planeamiento territorial y la definición de **modelos territoriales** como instrumento innovador para la actuación y toma de decisiones de los poderes públicos.
  - Convergencia o convivencia inteligente de la planificación de la **planificación económica y territorial**. El modelo territorial para que se implante realmente, debe aliarse con la economía. Las decisiones políticas se concretan en la negociación de presupuestos, que deben irse progresivamente enfocando en orden a la eficacia de concreción del modelo territorial.

En cuanto a la **Innovación de la OT como disciplina científica destacan**:

- Generar un **nuevo cuerpo teórico de la OT**. Supone innovar en contenidos propios y en la coordinación con el resto de disciplinas científicas.
- Desarrollo de la **Gobernanza Territorial**. Materia de innovación que afecta a **múltiples campos como**:
  - **Integración vertical**. Coordinación y cooperación intergubernamental.
  - **Integración horizontal**. Coordinación entre políticas sectoriales.
  - **Cambio en la cultura administrativa** y en la calidad burocrática de la acción política. Mecanismos transparentes y democráticos en la toma de decisiones.
  - Aplicación de una amplia e innovadora gama de **instrumentos de políticas**: instrumentos económico-financieros y ordenación urbanística y territorial.
  - **Cultura política participativa**. Formación de redes entre actores públicos y privados.
  - **Cultura de sostenibilidad**. Reglas compartidas para el conjunto de la sociedad.
  - **Desarrollo del capital social**. Factor clave para el éxito del desarrollo regional.
  - Utilización de **documentos de planificación innovadores**, funcionales, con capacidad de ser gestionados y de tener flexibilidad y adaptabilidad en el tiempo.
- **Herramientas técnicas. Desarrollo de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y territoriales**. Teledetección, fotografía satélite, accesibilidad a la información, base de datos, cartografía especializada, toma de decisiones técnica y política. Amplio campo de desarrollo de la innovación en empresas vinculadas, apuesta estratégica del SITNA.



6  
7



### 1.3. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INNOVADORA. MODELOS

#### DESDE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL A LA COHESIÓN TERRITORIAL

Andreas Hildenbrand (1996) sistematizó **dos grandes corrientes de planificación territorial** en Europa:

- **Tradición francesa.** Las asociadas a la Planificación económica y social y a los objetivos de la política de desarrollo regional. El paradigma es la política francesa de "Amenagement du Territoire" orientada hacia una optimización de la distribución de la población y de la actividad económica a partir de la territorialización de los presupuestos e inversiones públicas dentro de un modelo de organización administrativa centralizado.
- **Tradición Alemana.** Políticas de planificación física de los usos del suelo a escala sub-estatal con el objetivo de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales, la localización de infraestructuras y grandes equipamientos supra-municipales y la articulación del urbanismo municipal. Tradición de países como Alemania, Suiza o los Países Bajos, donde la planificación física del territorio establece el marco para la coordinación de actuaciones sectoriales de incidencia territorial.

Andreas Hildebrand (1999) identifica como **tendencias de política territorial**:

- a) el incremento de la dimensión ambiental de la ordenación del territorio;
- b) la creciente aproximación de la ordenación del territorio a la economía;
- c) mayor atención al cambio tecnológico, especialmente a las necesidades que plantea la transición hacia la sociedad de la información;
- d) la incorporación de la dimensión europea en los planes de ordenación del territorio;
- e) la simplificación de los contenidos de los planes, es decir, la concentración en los temas realmente prioritarios para la ordenación del territorio y, a su vez, la presentación de documentos más breves, bien estructurados y de fácil lectura;
- f) la agilización del proceso de planificación y de los procedimientos en el ámbito de la ordenación del territorio; y
- g) la creciente preferencia por un enfoque de planificación territorial de orientación estratégica.

**Que la política territorial europea se ha conformado a partir de estas dos influyentes tradiciones de planificación, la francesa y la alemana,** es una idea ampliamente aceptada, tal como expone Simin Davoudi (2007).

**La primera tradición de planificación se basa en la práctica francesa del *amenagement du territoire*,** que supone una "aproximación de economía regional" al planeamiento (CE, 1997), y que se centra en reducir las disparidades territoriales, en "la localización del desarrollo económico y en qué puede hacer el gobierno al respecto" (Faludi, 2004: 1355).

**La segunda se basa en la tradición alemana de “aproximación comprensiva, (global) integrada”** y que pone el énfasis en integrar los resultados territoriales de las políticas sectoriales. Tal como indica Faludi (2004,1355), “consiste en contrarrestar las intenciones de desarrollo con la capacidad de carga del territorio”.

**La agenda europea de la cohesión territorial retoma estas dos concepciones** latentes de *territorio* y de *política territorial* (Schön, 2005). En el Tercer Informe sobre la Cohesión se afirma:

“El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones.” (CE,2007:27)

Lo que supone que la cohesión territorial tiene como objetivo los territorios y que mide el éxito examinando el modo en que el conjunto de las políticas sectoriales afecta a los territorios y a las oportunidades de vida de las personas (Simin Davoudi, 2007).

**Los territorios se convierten en actores económicos y políticos**, creando redes y procesos de colaboración y aprendizaje y mejorando sus capacidades de gobierno y de gestión. El enfoque territorial, en la línea de las políticas de potenciación del desarrollo endógeno convierte a los actores locales en promotores de su territorio.

**Según destaca Joaquín Farinós (UPV, 2009-25) el territorio se ha incorporado en la agenda política europea.** Se percibe una nueva generación de políticas públicas. La aprobación de la ETE (CE, 1999), y las directrices posteriores reflejan el progreso en la cultura del territorio y el paisaje. Se constatan avances desde la asignación de Fondos estructurales, hasta el reciente Libro Verde sobre la Cohesión Territorial (CE, 2008), o las normativas en materia de agua, desarrollo rural, protección del paisaje, espacios naturales, o Evaluación Ambiental Estratégica en planes y programas.

## **NUEVAS POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL**

Según Peter Melbye (INNOT 09), las **nuevas políticas de desarrollo territorial** europeas se orientan hacia:

- Los territorios no se desarrollan en aislamiento
- Importancia en las estrategias de desarrollo combinar la perspectiva global europea junto al conocimiento regional y local.
- Estrategias preactivas basadas en la evidencia con claros objetivos y acciones selectivas
- Palabras clave territoriales: Concentración, accesibilidad y conectividad, cooperación.
- Necesidad de cooperación territorial en todas las escalas explorando las ventajas comparativas como fuente de valor añadido.
- Gobernanza multinivel, herramienta necesaria para crear sinergias incluyendo la colaboración pública y privada.

- Necesidad de evaluación del impacto territorial de los métodos y modelos utilizados. Indicadores comparables para toda la UE, accesibles en la base de datos ESPON.
- Herramientas para la planificación territorial y mapas para toda la UE con progresiva disponibilidad para las regiones y ciudades europeas.

## PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INNOVADORA EN LA U.E.

Para Umberto Janin (INNOT 09), la Innovación es la intersección de 3 cuestiones:

- ¿Qué es deseable para los ciudadanos?
- ¿Qué es posible con tecnología?
- ¿Qué es viable en el mercado?

### Conformative / Performative Planning

La planificación territorial innovadora en Europa atiende a una evolución desde una planificación que configura reglas a las que atenerse (Conformative planning) hacia una planificación a la que se orienta a que los actores la interpreten y la configuren (Performative planning).

En la Planificación que configura reglas (**Conformative planning**):

- El plan es una estrategia pública obligatoria
- Se consiguen logros por la asignación de reglas (usos de suelo y actividades)
- A las que se atenderá la implementación de proyectos privados y públicos

En la Planificación para los actores (**Performative planning**)

- El plan es una estrategia pública no obligatoria
- Los proyectos públicos y privados son capaces de interpretar, desempeñar y ejecutar la estrategia
- Se proporcionan con nuevas reglas (usos del suelo) para su implementación

HACIA UNA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INNOVADORA EN LA UE		
Umberto Janin (Universidad Politécnica de Turín). INNOT 2009		
	CONFORMATIVE PLANNING	PERFORMATIVE PLANNING
Principios	Jerarquía, dirigismo horizontal	Subsidiariedad vertical y horizontal
Asunciones técnicas	Estrategia obligatoria	Estrategia no obligatoria
Funciones estratégicas y reguladoras	Mezcladas en la planificación	Separación entre plan y control
Plan y proyecto	Incoherencias resueltas asignando usos al suelo	Coherencias como base para asignar usos al suelo
Responsabilidades políticas y técnicas	Centradas en la elaboración del plan	Centradas tanto en la elaboración del plan como en la evaluación de proyectos
Ventajas	Certeza	Flexibilidad
Desventajas	Rigidez	Discrecionalidad
En vigor	Mayoría de UE	Reino Unido y Orientación EU. Gobernanza territorial



## 2. CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

### 2.1. GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO

Para analizar la Ordenación Territorial es previo comprender que su acción se desenvuelve en un territorio global, en donde se concretan las políticas actuales sometidas a grandes cambios y contradicciones producto del momento histórico.

Se están produciendo cambios acelerados mundiales que nos introducen en una era de incertidumbre. Fenómenos relacionados como la expansión urbana, degradación medioambiental, cambio climático, sobrepoblación, recursos limitados, agua, energía, contaminación, economías emergentes, cohesión social, nuevas tecnologías, fenómenos migratorios, ideologías, conflictos armados.



### 1. La OT interviene en una época de cambios



## 2. Explosión demográfica y urbanizadora

11

### 2. EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA Y URBANIZADORA MUNDIAL

Asistimos a una explosión demográfica y urbanizadora sin precedentes históricos en el mismo momento en el que se produce la concienciación global con el medioambiente. El consumo de suelo, energía y recursos se acelera en la práctica.



12

**Solo las 25 áreas metropolitanas mayores del mundo suman 400 millones de habitantes, con la mayor concentración en el continente asiático.**

- o Entre las 15 mayores, 10 son asiáticas, con una población de 230 millones
- o Entre las 25 mayores, 14 son asiáticas, 6 americanas, 4 europeas, 1 africana.
- o La mayor área metropolitana, la de Tokio tiene más de 32.000.000 de habitantes.
- o El área de París ocupa la posición 25 mundial con 10.000.000 de habitantes.
- o Madrid ocupa el lugar 46 mundial.

Lugar	Nombre del área metropolitana	País	Población (2005)
1	Tokio	 Japón	32.450.000
2	Seúl - Anyang - Bucheon - Inchon - Pocheon - Seongnam - Suwon	 Corea del Sur	20.550.000
3	México	 México	20.450.000
4	Nueva York	 Estados Unidos	19.750.000
5	Bombay - Kalyan - Navi Mumbai - Thane - Ulhasnagar	 India	19.200.000
6	Yakarta - Bekasi - Bogor - Depok - Tangerang	 Indonesia	18.900.000
7	São Paulo	 Brasil	18.850.000
8	Delhi - Faridabad - Ghaziabad - Gurgaon - Nueva Delhi	 India	18.600.000
9	Osaka - Kobe - Kyoto	 Japón	17.375.000
10	Shanghai	 China	16.650.000
11	Gran Manila	 Filipinas	16.300.000
12	Hong Kong - Shenzhen	 China	15.800.000
13	Los Ángeles	 Estados Unidos	15.250.000
14	Calcuta - Bhatpara - Chunchura - Haora	 India	15.100.000
15	Moscú - Khimki - Liubertsy - Mytishchi	 Rusia	15.000.000
16	El Cairo - Giza	 Egipto	14.450.000
17	Gran Buenos Aires	 Argentina	13.170.000
18	Londres	 Reino Unido	12.875.000
19	Pekín	 China	12.500.000
20	Río de Janeiro	 Brasil	12.150.000
21	Dhaka	 Bangladesh	12.050.000
22	Karachi	 Pakistán	11.800.000
23	Teherán - Karaj	 Irán	10.800.000
24	Estambul	 Turquía	10.200.000
25	París	 Francia	9.850.000

13

**En Asia se están produciendo las mayores transformaciones territoriales.**

China tiene como objetivo pasar en 10 años de 60 ciudades a 600 con más de un millón de habitantes, lo que supone migraciones rurales a la costa y el consumo ingente de recursos.

La conciencia de que el modelo actual produce graves problemas medioambientales y energéticos ha desencadenado la crisis del modelo. **Se tiene conciencia de que el modelo actual no sirve.** Se evoluciona desde una cultura basada en la resolución de cualquier problema con soluciones desarrollistas a un nuevo modelo sostenible y equilibrado.



**Conciencia de que el modelo actual no sirve**

14

**Se requiere creatividad.** “Hacer de lo simple complicado es lo común, hacer de lo complicado simple, extremadamente simple es creatividad”. (Charles Mingus, músico).

**La Ordenación del Territorio genera una nueva cultura en torno al territorio,** que compromete a nuevas actitudes y modos de percepción, planificación, gestión y coordinación.

**El territorio se entiende como la integración de la sociedad, economía y medio ambiente,** y que se interrelacionan, deben desarrollarse armónicamente y requieren la definición previa de un modelo territorial consensuado y con capacidad de ser planificado. Ya no debe considerarse meramente como el soporte físico de las acciones sectoriales y de la acción urbanizadora.

## 2. 2. ECONOMÍA Y TERRITORIO

A lo largo de las dos últimas décadas, la ciencia económica ha mostrado un interés creciente por incorporar la dimensión territorial en el análisis de los procesos de organización y desarrollo económico.

**El territorio, actor del desarrollo.** Existen numerosos indicios de que en el campo del desarrollo económico está emergiendo un nuevo paradigma: el desarrollo o la competitividad territorial, es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social. Parece que las distintas vertientes teóricas están convergiendo hacia una concepción del territorio como un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo.

**El territorio es considerado como una estructura activa de desarrollo,** de estancamiento o de regresión y no solamente como un receptáculo de las actividades productivas. Los territorios son actores del desarrollo y no meros escenarios de maniobras y soporte de usos y actividades.

**Diferentes teorías de economía espacial** tienen como sustrato común la revalorización de la territorialidad del desarrollo: tanto la gravitación de los clusters en el enfoque de Porter; el énfasis de la Nueva Geografía Económica en los efectos de aglomeración de Paul Krugman (1995); la importancia de las redes de interacción en las teorías de los distritos industriales y del medio innovador; el papel determinante del compromiso cívico en los enfoques del capital social o el concepto de bioregión en la perspectiva del desarrollo sostenible. La competitividad territorial es cada vez más un asunto de orden regional o local.

**Políticas regionales.** La creciente mundialización del proceso productivo que comporta la globalización tiene unas consecuencias un tanto paradójicas, y es que cuanto más se mundializan los lugares, más se tornan singulares, específicos y únicos razón por la cual las políticas regionales se tornan también más singulares, con lo que se adaptan mejor a la cada vez mayor fragmentación económica y espacial creciente.

**Nuevos retos de política territorial.** Las nuevas tendencias emergentes de política territorial o regional vienen dadas como respuestas a un conjunto de nuevos retos que se plantean para la ordenación del territorio y otras políticas públicas en la década de los noventa: la globalización económica, la creación del Mercado Único y la ampliación territorial de la UE, el rápido cambio tecnológico, la transición hacia la sociedad de la información, la apertura de los países del Este y la evolución demográfica (envejecimiento, migraciones), retos todos que también tienen impactos territoriales a los que la política de ordenación del territorio ha de estar atenta .

**La competitividad territorial** es la capacidad de una economía para atraer y mantener empresas con una participación estable o creciente en el mercado de una actividad, al tiempo que se mantienen o se incrementan los niveles de calidad de vida de quienes participan en la actividad y se constituye como el fundamento del dinamismo económico y social de las regiones y ciudades.

**Economía creativa.** Constituye la base productiva de la Sociedad del Conocimiento donde la capacidad para innovar es el motor del crecimiento económico y donde el capital humano, las clases creativas, se convierten en eje estratégico de la estrategia de desarrollo territorial. (Rodríguez A, Esteban Marisol , UPV 2009)

**Innovación y conocimiento.** En la sociedad del conocimiento, la innovación, el conocimiento y la creatividad son la base de la productividad y competitividad de las empresas y de los territorios, y por tanto la fuerza motriz del crecimiento económico.

**Territorios inteligentes.** Se identifica con el término territorios inteligentes, regiones que aprenden, capaces de adaptar sus economías a las nuevas condiciones de la competitividad surgidas de la globalización, a diferencia de las regiones que no aprenden y que pierden dinamismo y centralidad. Los territorios inteligentes tienen como eje vertebrador la competitividad territorial, con la territorialidad del aprendizaje y de la innovación y el enraizamiento social e institucional de la competitividad.

**Entornos territoriales innovadores.** Las innovaciones productivas requieren la existencia de entornos territoriales innovadores. Los problemas tecnológicos, la cualificación de recursos humanos y la sostenibilidad ambiental, solo pueden tratarse adecuadamente en el nivel territorial. El territorio es un actor fundamental de desarrollo, integrado por el medio físico y por elementos de su entorno como los actores sociales, las instituciones, la cultura creativa etc. Se incorpora además del capital económico y financiero, el capital humano, social e institucional y natural.

**El territorio como factor estratégico.** El territorio ya no es, en lo fundamental, ni un soporte de actividades económicas o de factores de localización, ni una fuente de costes para los agentes productivos, sino que se configura como un factor estratégico de oportunidades de desarrollo, como una intersección entre agentes y elementos económicos, socioculturales, políticos, institucionales, que posee modos de organización y de regulación específicos.

**La competitividad de las ciudades y regiones** se vincula a las que ofrecen mayor calidad de vida e incluyen mercados de trabajo con oportunidades, un entorno natural y urbano atractivo y una comunidad abierta y tolerante.

**“Las tres T”: Tecnología, Talento y Tolerancia.** La creación de marcos políticos y normativos favorables es también un ingrediente clave para obtener los resultados esperados. De este modo, los núcleos urbanos de los países industrializados están adaptando los servicios municipales para estimular la actividad de la economía creativa local, favoreciendo los acuerdos entre los sectores público y privado, así como con la sociedad civil, llegando algunos a desarrollar protocolos de creatividad basados en “las tres T”: Tecnología, Talento y Tolerancia. (Florida, 2000)

**Los clusters de industrias creativas** se encuentran en los espacios donde se dan simultáneamente tecnología, talento y tolerancia.

**Actividad creativa de las regiones.** (Rodríguez A, Esteban Marisol, UPV 2009). Entre los principales factores que potencian la actividad creativa de las regiones se distinguen:

- La infraestructura dura de conocimiento: universidades, redes de telecomunicaciones, laboratorios de investigación.
- La infraestructura blanda, las redes sociales que atraen el capital humano
- La capacidad creativa y el talento de las personas, el capital creativo.

**Globalización y exclusión social.** En el actual escenario en que se desenvuelven las ciudades, existen redes globales que articulan individuos, sectores y áreas urbanas, al mismo tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos y territorios. En consecuencia, los países están atravesados por dicha lógica dual, en que surgen redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se discriminan y excluyen grupos sociales, al interior de cada región o ciudad. En tal medida, la actual “Era de la Información”, implica transformaciones estructurales en las relaciones de producción, cuyas manifestaciones más claras son el aumento de la desigualdad y exclusión social y la fragmentación del empleo. (Castells 1998).

**El nuevo orden urbano** que participa de la globalización se estructura en la fragmentación, segmentación y en la privatización. Marcuse y Van Kempen (2000) identifican un aumento en las divisiones espaciales, tanto en un sentido funcional que se refleja en los lugares de trabajo, consumo, ocio o residencia, como en un sentido simbólico con la construcción de muros físicos que pretenden el aislamiento urbano.

**Conviene fomentar el modelo de ciudad pública,** que a diferencia de la ciudad doméstica, busca la creación de espacios urbanísticos atractivos para ser vividos, para la convergencia de gentes de todas las clases sociales y niveles.



## PROYECTO CITIES. TERRITORIOS INTELIGENTES (SMARTPLACES)

**Investigación sobre ciudades innovadoras.** El Proyecto Cities consiste en la investigación sobre 20 ciudades innovadoras y territorios inteligentes de los cinco continentes, coordinado por la Fundación Metròpoli y el urbanista y economista Alfonso Vegara. Se han identificado características comunes a estas ciudades y territorios inteligentes (SmartPlaces) que nos orientan a los cambios en las políticas requeridas. Se expresan a continuación estas características. (Vegara, A, Rivas, J.L. 2004)

**Diseño de la Comunidad.** Son territorios que diseñan su futuro a través de un fuerte liderazgo, una sociedad civil madura y notoria cohesión entre instituciones y no dejan la organización territorial a impulsos del mercado.

**Sensibilidad y responsabilidad ambiental.** Se asume una intervención positiva en el medio ambiente, de protección activa, de puesta en valor del territorio. Se comprueba que invertir en el paisaje y en la mejora ambiental supone un compromiso y un activo de atracción económica.

**Capacidad de crear ventaja competitiva.** Se asume que un buen diseño urbanístico permite mejorar la capacidad competitiva de la ciudad. Las infraestructuras, los grandes equipamientos y servicios, pertenecen al proyecto de ciudad. Se aspira a atraer recursos humanos altamente preparados, y se identifican como factores claves de competitividad las oportunidades profesionales, la conectividad, la infraestructura educativa, el ambiente innovador, las opciones residenciales, la calidad de vida, el equilibrio social, la seguridad ciudadana, la oferta cultural y de ocio, o la calidad de los espacios urbanos.

**Compromiso con la cohesión y el desarrollo social.** Se trabaja para la inclusión de todos los ciudadanos y se dedican esfuerzos a la renovación urbana, a la mejora de la calidad ambiental, al espacio público y a la imagen urbana así como a propiciar el sentimiento de pertenencia y fortalecer las señas de identidad ya que se mejora la capacidad de trabajar en proyectos colectivos.

**Estructuras coherentes de gobierno del territorio.** Existe una estructura administrativa y política eficiente o pactos de colaboración entre instituciones y consensos en los planes y proyectos estratégicos. Toronto ha desarrollado procesos de reforma administrativa y política para reorganizar su territorio metropolitano de manera eficiente y democrática.

**Diálogo con el entorno.** Se cree que el futuro de los territorios depende de la identificación de su vocación en relación con su entorno. Se tiene capacidad de identificar un perfil inteligente en relación a las condiciones del contexto territorial. Se requiere superar el urbanismo tradicional y trabajar a distintas escalas territoriales con visión estratégica, así como conocer los componentes de excelencia propios y su singularidad local en relación al contexto.

**Innovación.** Se apuesta por la innovación, con un urbanismo de ideas, con capacidad de investigar sus singularidades y oportunidades y aprender de la experiencia propia y la de los demás. La clave son las personas y su calidad formativa, disponiendo de importantes infraestructuras educativas y centros de investigación de alto nivel.

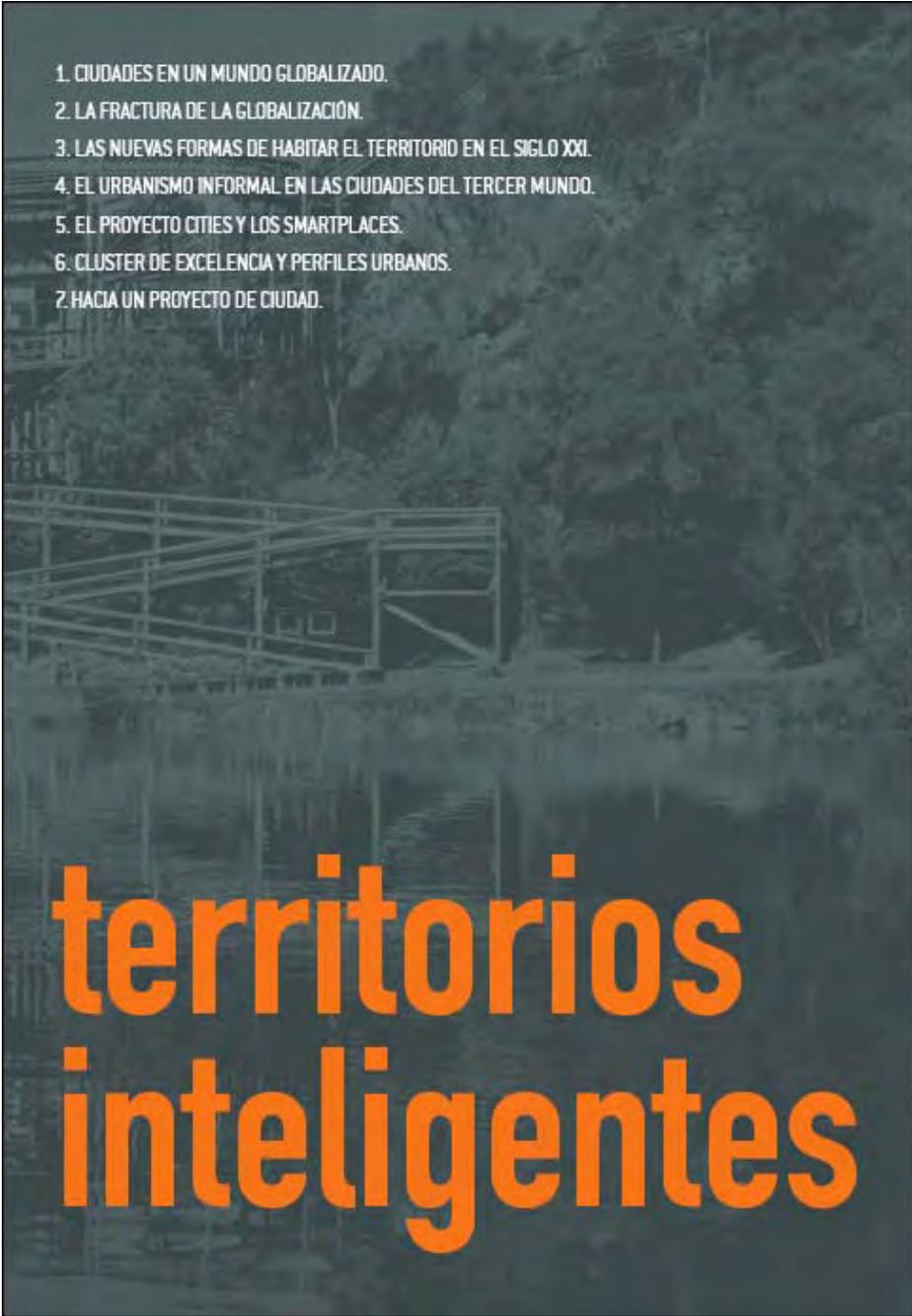
**Conexiones con redes de ciudades.** En un mundo global la idea de red y de flujo prevalecen sobre la idea de territorio convencional; las ciudades más globales y mejor interconectadas son las puertas de acceso a la economía global. Las redes de

ciudades pueden basarse en la complementariedad, en la sintonía cultural, en la localización geográfica, en el tamaño, en el perfil urbano, pero en todo caso las conexiones entre ciudades facilitan los intercambios de conocimiento político, económico, social, cultural y de ideas. Se pretende pertenecer a redes operativas de nivel regional, nacional e internacional mediante el esfuerzo de cooperación e intercambio.

**Nuevas élites y segregación social.** En contraste a las infocities también pueden emerger barrios marginales. Se pretende que la ciudad creativa pueda crear un estímulo y un contagio al resto de la ciudad en su innovación y creatividad, aportando riqueza y futuro ante los retos de la globalidad. No obstante se vislumbra la posibilidad de generar al mismo tiempo segregación social entre las nuevas élites creativas y los segmentos sociales de la población incapaces de acceder y como consecuencia lleve a la segregación espacial.

16

1. CIUDADES EN UN MUNDO GLOBALIZADO.
2. LA FRACTURA DE LA GLOBALIZACIÓN.
3. LAS NUEVAS FORMAS DE HABITAR EL TERRITORIO EN EL SIGLO XXI.
4. EL URBANISMO INFORMAL EN LAS CIUDADES DEL TERCER MUNDO.
5. EL PROYECTO CITIES Y LOS SMARTPLACES.
6. CLUSTER DE EXCELENCIA Y PERFILES URBANOS.
7. HACIA UN PROYECTO DE CIUDAD.



territorios  
inteligentes

## 2. 3. ORDENACIÓN NORMATIVA DEL TERRITORIO

Existe una convergencia de procesos que inciden en la complejidad actual de la creación de normas reguladoras:

- **Formación de la Unión Europea.** Proceso abierto y por consolidar.
- **Estado de las autonomías.** Proliferación de regulación estatal, autonómica y sectorial, con gran diversidad y dificultad para valorar sus efectos, pendiente de consolidación y perfeccionamiento a tenor de las sentencias de los tribunales de justicia.
- **Ordenación del territorio y urbanismo.** Disciplinas en continua evolución y en particular la OT, a la que se incorporan nuevas materias con abundante regulación como la normativa medioambiental, y de difícil compatibilidad con la inercia de planificación sectorial desarrollista.

**Asistimos a una inflación de legislación** de diferente origen y escala, tanto en materias tradicionales o en novedosas como las ambientales, ruidos, Estrategia de Evaluación Ambiental, cuando no contradictorias o controvertidas en su aplicación por ausencia de recursos o de asignación presupuestaria.

**La planificación percibida como amenaza.** Existe una rivalidad clásica, continua con repuntes cíclicos entre la coordinación de políticas sectoriales desarrollistas y de fomento del empleo con las medioambientalistas, que son percibidas como el adversario en casa, dentro de las administraciones públicas.

Se observa un conflicto derivado de la voluntad planificadora desde administraciones sectoriales, con una proliferación de normativa reguladora sin coordinación interadministrativa y que choca entre sí. El cambio climático o las directivas europeas en materia medioambiental para la regulación del agua generan un choque de intereses con las políticas desarrollistas.

**La OT como acción sectorial.** Se necesita la coordinación en las políticas sectoriales entre administraciones con diferentes competencias en el territorio. Se tiende a identificar a la OT como una acción sectorial del Departamento del Gobierno de Navarra con competencias en OT y como un obstáculo que ralentiza o limita el desarrollo de las políticas sectoriales y de sus expedientes.

Esta situación se acelera en el momento actual donde a tenor de la intensa crisis internacional, las políticas sectoriales entran en pánico e identifican como amenaza cualquier intento metodológico de planificación o de regulación.

**La planificación territorial frente a la sectorial.** El plan que coordina políticas sectoriales de incidencia territorial no suele tener suficiente fuerza para imponerse sobre las políticas sectoriales de la Administración Central y autonómicas. Se asiste a procesos en el que se refuerza el papel del plan territorial frente a la planificación urbanística y se encoge ante las políticas sectoriales.

**Una debilidad de la OT reside en su reciente aparición** y de manera tardía que produce distorsiones al planificar y regular materias sectoriales que afectan a administraciones con una larga experiencia previa, que cuentan con amplios recursos humanos y presupuestarios y con menor cultura de coordinación intersectorial.

La planificación territorial supramunicipal se aborda históricamente con posterioridad temporal a la planificación urbanística, lo que genera una distorsión y exige una adecuación progresiva entre estos dos ámbitos de planificación.

**Distintas administraciones con competencias en el territorio.** Las administraciones territoriales ordenan el territorio para la satisfacción de las necesidades de la población en las materias cuya tutela y atención le encomienda el ordenamiento jurídico.

En la regulación y aplicación de la ordenación y de la planificación territorial interaccionan en un mismo territorio distintas Administraciones Públicas y órganos de éstas con el limitado alcance resultante de sus competencias. Existe por tanto una alta probabilidad de quedar perjudicada la ordenación territorial, si los distintos operadores públicos realizan su labor de planificación y regulación normativa, con efectos en el territorio, con una visión estrictamente sectorial en función de las exigencias e intereses públicos sectoriales que tienen encomendados.

**Necesidad de coordinación interadministrativa.** La eficacia y la coherencia de la ordenación territorial exigen una coordinación de distintos sectores y administraciones públicas. Se necesita una coordinación funcional e interadministrativa, pensando de manera previa el marco de actuación de manera global para actuar sectorialmente con posterioridad.

Coordinación que en su vertiente interadministrativa y para el territorio de Navarra, viene prevista y exigida por el artículo 10.2 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local para las entidades locales entre sí y en la interadministrativa, por la Ley 30/1992 del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



## ELEMENTOS PARA LA INNOVACIÓN

**Nueva cultura territorial.** La cultura territorial está poco arraigada en la sociedad, identificándose como un terreno para especialistas. Generar esta nueva cultura territorial requiere la identificación de los objetivos con los que la sociedad se identifique, su adaptación a un proceso comprensible, así como del liderazgo político y directivo de quienes intervienen.

**La OT como oportunidad política.** Una fortaleza de la OT reside en la capacidad de visualizar y regular el escenario global de actuación al que aspira una sociedad y que sirve de marco de la acción política así como para movilizar al conjunto de agentes territoriales. Se requiere la percepción de la OT como oportunidad por políticos y agentes.

Se necesitan nuevas formas de trabajo intersectorial, y avanzar en la percepción de que la OT es un deber y una oportunidad para todos los responsables sectoriales.

**Oportunidad de la planificación territorial para mejorar la coordinación.** Se requiere que los procesos de elaboración de planeamiento territorial sirvan para profundizar en un proceso de coordinación entre las Administraciones Públicas, y que se identifique por ellas como algo propio y responsabilidad de todas, y no tan solo como un mero instrumento regulador propio de la administración sectorial competente, desde la lealtad institucional, concretada en el reconocimiento y respeto de las competencias de las demás Administraciones y órganos y en la ponderación de todos los intereses públicos afectados.

Si como resultado de un proceso de coordinación, la planificación territorial se entiende como una labor común de todos los poderes y agentes públicos intervinientes los resultados pueden ser satisfactorios, ya que de lo contrario se acercarán a intentos de especialistas sectoriales con escasos resultados en la mejora global pretendida para los ciudadanos (Antonio Madurga, 2007).

**La OT debe basarse en la gobernanza territorial,** como conjunto de normas y prácticas que faciliten procedimientos transparentes, participativos y adecuados a cada escala y competencia administrativa en relación al entorno, los usos del suelo y las formas de vida de los ciudadanos.

La participación ciudadana en la planificación de la OT se considera obligada y factor de cohesión social en coherencia con la gobernanza territorial.

La nueva cultura de OT, produce unos novedosos instrumentos de OT, que tendrán que estar articulados entre sí con coherencia y simplicidad, evitando crear nuevas estructuras complejas de gestionar.

**Toma de decisiones y nueva cultura.** La planificación territorial debe servir tanto como método para la adecuada toma de decisiones, como para la generación de una nueva cultura, con una visión transversal e integral de los objetivos y de instrumentos para su implementación, políticos, económicos, normativos o de planificación. Esta visión no tiene fácil encaje en un marco donde las administraciones legislan, actúan y deciden en compartimentos estancos y con visiones sectoriales del territorio.

**Cultura de participación en la toma de decisiones.** El plan y la norma tienen que tratar de crear condiciones útiles para escuchar y dialogar y ver la confrontación y los conflictos, así como ofrecer un método democrático y riguroso para la formación de las decisiones.

El plan debe ser un método participado de decisión, a diferencia de la experiencia actual que es mayoritariamente un método tecnocrático de decisión.

**Estrategias de planificación negociadas.** En la planificación de Ordenación territorial, hay que acudir a las estrategias de planificación negociadas en las que el consenso se convierte en la condición para la acción y en las que las reglas del juego son negociables.

Se requiere lograr consensos en base a criterios que beneficien a la sociedad y a los ciudadanos, ante escenarios de conflicto, en donde las soluciones son diversas y ninguna de ellas es del todo perfecta o factible, lo que obliga a valorar los efectos y juzgarlos por sus valores relativos.

**La calidad técnica de los planes** debe ir en paralelo a la comunicación a los agentes sociales de sus objetivos, compromisos y efectos, asumiendo que es condición necesaria pero no suficiente para conseguir los logros perseguidos.

Los planes deben orientarse en su tramitación tanto a la calidad técnica que se les demanda como a la búsqueda de mecanismos de consenso que posibiliten su posterior implantación. La experiencia demuestra que es preferible un plan de mínimos consensuado que un plan de máximos dirigido que provoque rechazo.

**Compromiso con la gestión.** La planificación territorial es objeto de crítica permanente por no generar credibilidad, al ser percibida como un conjunto de principios y aspiraciones con escasa aplicación.

La ordenación territorial opera sin existir instrumentos de gestión y de compensación territorial que solidaricen los efectos de sus determinaciones. Se requiere un esfuerzo de practicidad y compromisos con la gestión en las políticas y en los instrumentos de OT.

**Vinculación de los contenidos OT con economía.** El potencial de la planificación territorial se ve limitado por la ausencia de mecanismos de asignación presupuestaria en desarrollo de sus determinaciones vinculantes.

**Difusión y comunicación.** La nueva sociedad del conocimiento genera una inflación permanente de información. La creciente aparición de nuevas regulaciones normativas con ampliación a escalas internacionales o europeas y el compromiso de los Parlamentos de regular genera una proliferación de contenidos normativos, que junto al compromiso de asistencia a estructuras de participación dificulta enormemente la acción de los agentes.

Los instrumentos de OT, deben incorporar mecanismos de difusión y comunicación que faciliten su conocimiento, ya que requieren la utilización de abundantes recursos de participación y de nueva documentación.



### 3. POLÍTICA TERRITORIAL Y DE INNOVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde la Unión Europea se dan orientaciones y claves en materia de innovación, tales como:

- La implantación de la gobernanza territorial y de una nueva cultura del territorio.
- La política de regiones creativas e innovadoras para la U.E.
- La orientación hacia la cohesión territorial.
- La respuesta a los principales retos futuros derivados de la globalización, los cambios demográficos, el cambio climático y la energía.

#### 3.1. GOBERNANZA TERRITORIAL

Se está produciendo en el ámbito de la Unión Europea 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, así como en la progresiva orientación hacia la gobernanza territorial.

**El paradigma de la gobernanza.** La gobernanza alude a una nueva forma de gobierno caracterizada por una mayor inclusión e integración de los agentes territoriales y de la sociedad en la toma de decisiones y en el diseño e implementación de las políticas territoriales. Destaca la construcción de consensos de los agentes públicos y privados en la prosecución de los intereses colectivos. El Estado sustituye el papel de autoridad exclusiva por el de intermediador y catalizador de escenarios que alcancen la calidad de vida de los ciudadanos.

**La gobernanza definida como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación,** instituciones y procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. (Libro Blanco, CE, 2001).

**Un buen campo de aplicación de la gobernanza en la planificación territorial. Coordinación entre:**

- Niveles: vertical / multinivel, subsidiariedad, proporcionalidad
- Políticas: sectoriales, coordinación horizontal
- Actores: parternariado, agentes públicos y privados y comunidades locales
- Territorios: redes de ciudades, áreas metropolitanas.

**Las 4 dimensiones de la gobernanza territorial** (Joaquín Farinós, 2009)

- Gobernanza y participación pública (nivel local)
- Gobernanza y desarrollo económico
- Gobernanza y coordinación horizontal (de políticas y entre territorios)
- Gobernanza multinivel (actores, relaciones, actores y procesos)

**La gobernanza encuentra su campo de aplicación en la planificación territorial.** La Ordenación del Territorio es parte integrante de un emergente sistema de gobernanza europea multinivel, en donde es necesaria la coordinación entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio. (Faludi, 2002).

## 3.2. POLÍTICA DE INNOVACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

### 3.2.1. POLÍTICAS DE INNOVACIÓN EN LA U.E.

**Las actividades basadas en el conocimiento y las nuevas tecnologías** son prioritarias para la Unión Europea y para ello en la Cumbre de Lisboa (CUE, 2000), se definió una estrategia para convertir a Europa hasta 2010, en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, mediante el fomento del espíritu de empresa, la innovación y la investigación. La Cumbre de Gotemburgo (CUE, 2001) aporta la dimensión de la protección del medio ambiente y del modelo de desarrollo sostenible.

**Las regiones tienen que aprovechar sus conocimientos** y desarrollar su capacidad de innovación, como un elemento de apoyo de la planificación y el desarrollo de las políticas regionales. El éxito de una región dependerá de la difusión del conocimiento y de una auténtica cooperación entre particulares, empresas, centros de investigación, asociaciones y administraciones regionales. (Mikel Landabaso, UPV, 2009).

**Un Sistema Regional de Innovación**, está constituido por un conjunto de redes técnico-económicas, que es un conjunto coordinado de agentes y por sus interrelaciones para la generación, difusión y aplicación de nuevos conocimientos económicamente útiles.

### 3.2.2. SEXTO INFORME “REGIONES CREATIVAS E INNOVADORAS”

**La Comisión Europea ha adoptado el Sexto Informe de Situación sobre la Cohesión Económica y Social con fecha 25 Junio de 2009.** (Sexto Informe CE.2009)

**“Regiones creativas e innovadoras” es el tema del Sexto Informe.** En él se analiza cómo la creatividad y la innovación contribuyen a mejorar el desarrollo regional. En efecto, las regiones más desarrolladas de la UE tienden a obtener mejores puntuaciones en la mayoría de indicadores de creatividad e innovación, como “clase creativa”, I+D e intensidad en capital humano.

Este informe se centra en la **creatividad y la innovación** porque ambas pueden ayudar a la Unión Europea a salir con más rapidez y más fortalecida de la crisis económica actual.

Se afirma que la creatividad y la innovación poseen una **dimensión regional** fundamental. La OCDE hace hincapié en que, dada la creciente complejidad de la innovación (con modelos más abiertos, procesos innovadores y el papel que desempeñan la absorción y la adaptación), no es posible designar una política única que promueva la innovación en todas las regiones. Debe recurrirse a los conocimientos locales para que las regiones creen sus propios sistemas de innovación y se utilicen con más efectividad el conocimiento y la tecnología.

El principal objetivo del informe es mostrar qué factores pueden impulsar la creatividad y la innovación en las regiones, independientemente de su grado de desarrollo. El informe abarca tanto la innovación tecnológica, como otras variantes en campos distintos, como es el caso de la innovación social, artística, cultural, de procesos y de servicios.

## La dimensión regional de la creatividad y la innovación

El concepto de creatividad se refiere al sentido de generar una idea nueva y útil, mientras que la innovación implica su puesta en práctica. La dimensión regional agrega el aspecto de que una idea debe ser nueva y útil en una región determinada. Por tanto, el análisis cubre tanto las actividades que impulsan los conocimientos punteros como las que permiten a las regiones acercarse a este nivel.

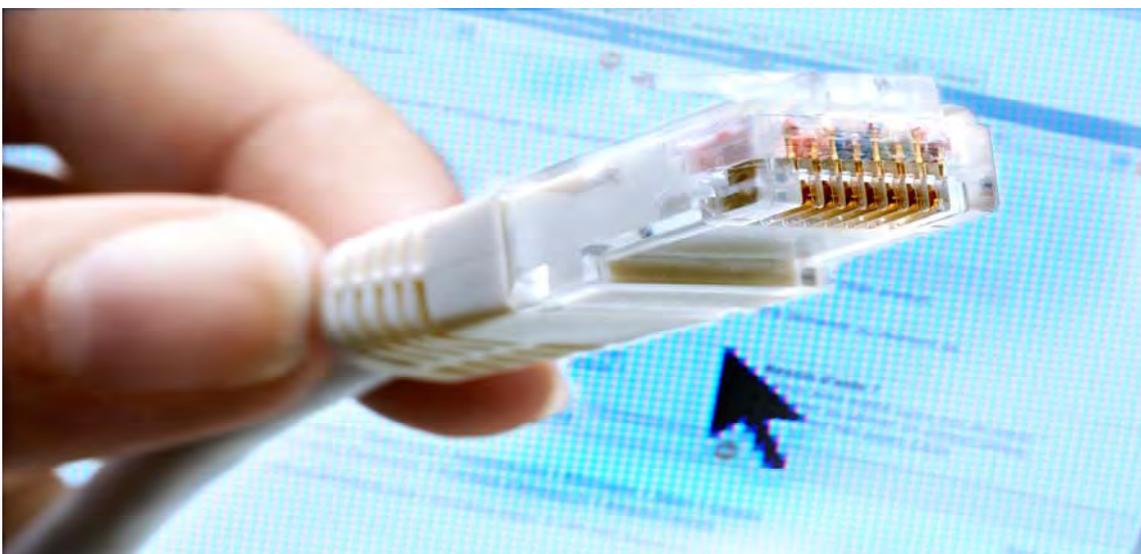
### Creatividad

¿Cómo se generan ideas nuevas y útiles? A pesar de la imagen popular del inventor solitario, la mayor parte de las ideas se generan por **interacción humana**, especialmente entre personas distintas con talento. Este es uno de los motivos por los que las solicitudes de patentes y las actividades culturales se concentran en las ciudades. Para impulsar una interacción tal, las regiones deben desarrollar sus propias capacidades, atraer talentos y ser tolerantes con la diversidad.

La **"clase creativa básica"** es especialmente importante para una economía, ya que sus miembros generan más ideas y son más proclives a establecer nuevas empresas, contribuyendo, por tanto, al crecimiento y la creación de empleo. Un análisis efectuado en los Estados Unidos ha puesto de relieve que esta clase se siente atraída por ciudades tolerantes y con talento que disponen de altas tecnologías. La clase creativa básica abarca profesiones como ingenieros, escritores, arquitectos, científicos, profesores, artistas y otras profesiones que implican la creación de nuevos productos, procesos o servicios valiosos.

### Innovación

El informe incide en la dimensión regional, pero existe una dimensión global de la innovación. Las investigaciones ponen de relieve que la UE está peor situada que los Estados Unidos, pero que ha empezado a acercarse a éstos. En particular, la UE tiene un crecimiento mayor de titulados universitarios, investigadores, investigación y desarrollo públicos, capital de riesgo, acceso a banda ancha y empleo de servicios con alta intensidad de conocimiento, y es puntera en titulaciones en ciencias e ingenierías, marcas comerciales, flujos de la balanza de pagos tecnológica y empleo en sectores de alta tecnología y tecnología media-alta.



### 3.2.3. POLÍTICA REGIONAL EUROPEA. PERIODO 2007-2013

**La Política Regional Europea persigue suprimir las disparidades económicas y sociales.**

La Unión Europea cuenta con 27 Estados miembros que forman una comunidad y un mercado interior de 493 millones de ciudadanos. Sin embargo, las disparidades económicas y sociales entre estos Estados y sus 271 regiones son, al mismo tiempo, muy importantes.

**Una de cada cuatro regiones tiene un PIB (Producto Interior Bruto) por habitante inferior al 75% de la media de la Unión Europea de los 27 estados miembros.**

La política regional europea tiene como finalidad concretar la solidaridad de la Unión mediante la cohesión económica y social, reduciendo la divergencia entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones siendo solidarios y competitivos.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) - también conocidos como Fondos Estructurales- así como el Fondo de Cohesión contribuyen a la realización de **tres objetivos: "convergencia", "competitividad regional y empleo" y "cooperación territorial europea"** de la siguiente manera:

**Objetivos, Fondos e instrumentos estructurales 2007-2013**

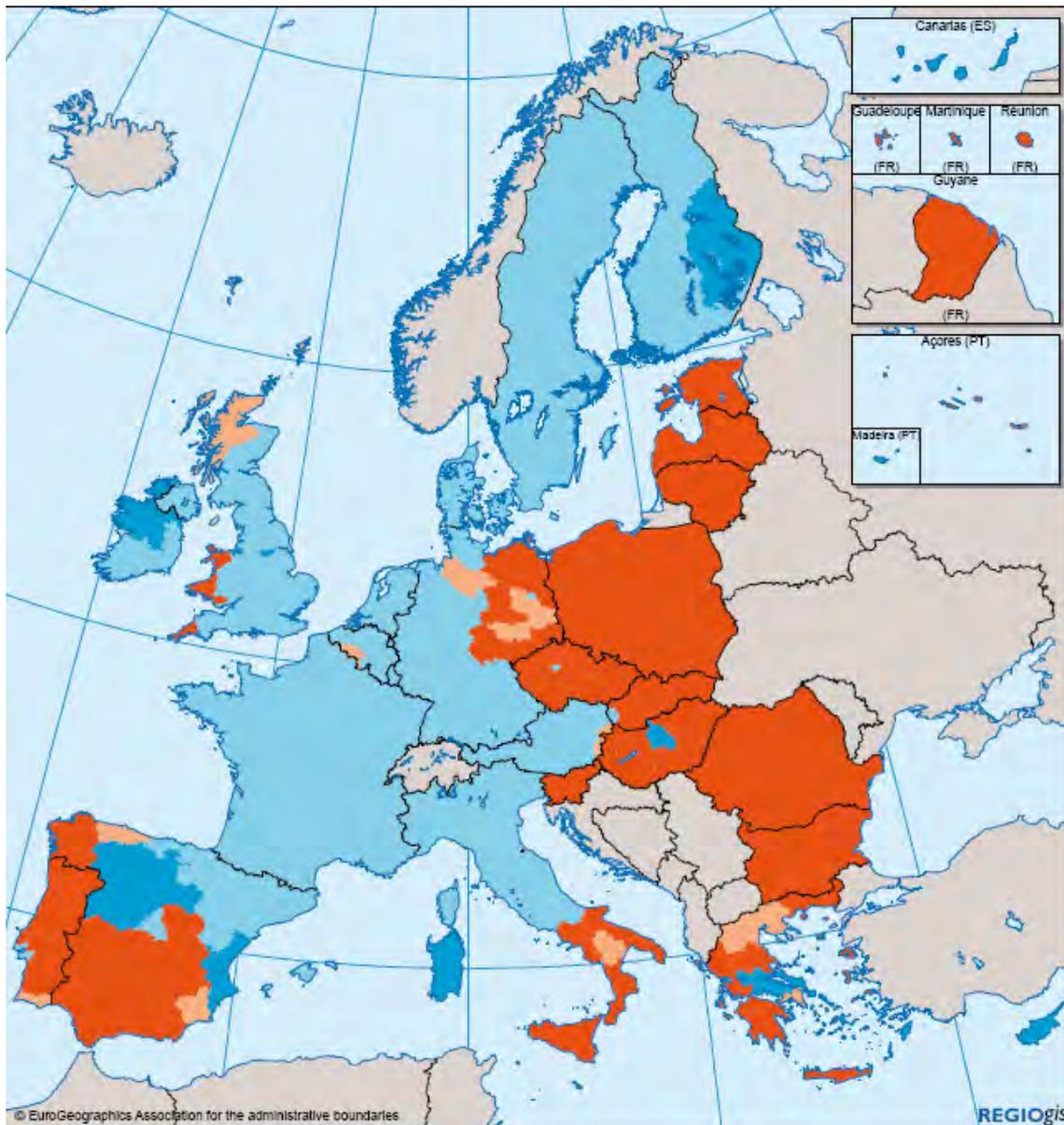
Objetivos	Fondos e instrumentos estructurales		
Convergencia	FEDER	FSE	Fondo de Cohesión
Competitividad regional y empleo	FEDER	FSE	
Cooperación territorial europea	FEDER		

20

**Para el periodo 2007-2013, el reparto por objetivos se concentra en:**

- El 81,63 % para Convergencia
- El 15,85 % para Competitividad Regional y empleo
- El 2,52 % para Cooperación territorial europea

**La política de cohesión con un presupuesto de 347.000 millones de euros** para el periodo 2007-2013, representa la fuente más importante de apoyo financiero a nivel comunitario y ha evolucionado en las prioridades de inversión. En la actualidad, el 25 % de los recursos se destina a iniciativas de investigación y desarrollo y el 30 % a infraestructuras y medidas medioambientales de lucha contra el cambio climático.



### Fondos Estructurales 2007-2013: objetivos de convergencia y de competitividad regional y empleo

- Regiones de convergencia\*
- Regiones de retirada progresiva
- Regiones de incorporación gradual
- Regiones de competitividad y empleo

\* regiones con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria

0 1.000 km



### 3.3. HACIA LA COHESIÓN TERRITORIAL

---

#### 3.3.1. POLÍTICA REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

---

La evolución histórica de la Política Regional de Cohesión de la Unión Europea (PRC) está marcada por el objetivo de alcanzar la cohesión económica y social, y recientemente en su tercera dimensión, la cohesión territorial. La política de cohesión:

- En cuanto a la **equidad** establece que todas las personas, en cualquier lugar de la UE, tienen la posibilidad de participar en el mercado común y de beneficiarse de él.
- Tiene el propósito de lograr un **desarrollo equilibrado y sostenible**, y de promover la integración económica en el conjunto de la UE, así como de mejorar la posición competitiva de las economías regionales.
- Proporciona un modelo único de **gobernanza de múltiples niveles** en la elaboración y ejecución de las políticas, aportando una mayor eficacia y conocimientos locales.

#### Se asiste a un debate de actualidad sobre el futuro de la Política de cohesión y de la cohesión territorial

Se defiende la necesidad de la continuidad de la Política de Cohesión para alcanzar los objetivos de la UE, fortaleciendo la dimensión territorial que se integra en la cohesión económica y social.

La cohesión territorial supera la noción de cohesión económica y social, integrando la planificación física y económica, así como los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad, en relación con la gobernanza.

Entre la **documentación de interés destaca:**

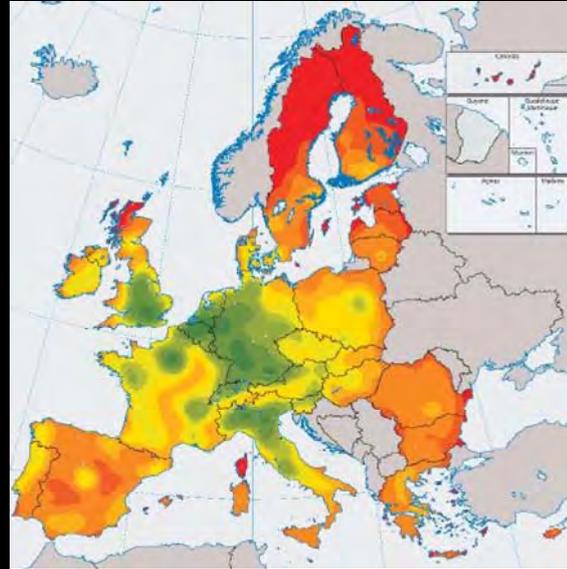
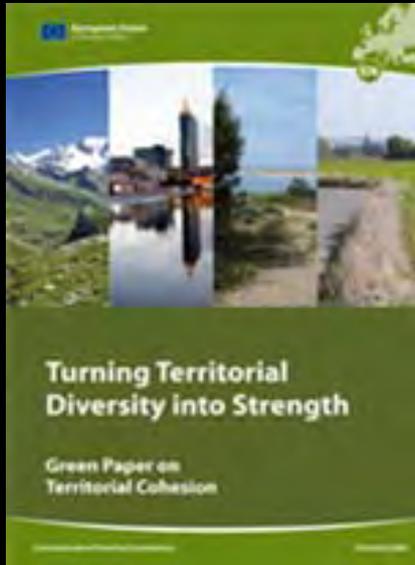
- Libro Verde sobre la Cohesión Territorial, oct 2008
- Informe "Regiones 2020", nov 2008
- Sexto informe sobre la cohesión, 25 junio 2009

El reciente sexto informe sobre la cohesión presentado el 25 de junio de 2009, contiene el resultado del debate sobre cohesión territorial y en el intento de definición lo aborda indirectamente por medio de la identificación de su objetivo y elementos fundamentales:

**"El objetivo de la cohesión territorial consiste en fomentar el desarrollo equilibrado y sostenible del conjunto de los territorios sacando provecho de sus características y de sus recursos"**

Los tres elementos fundamentales propuestos para alcanzar este objetivo son:

- **Concentración.** Alcanzar una masa crítica para luchar contra los factores externos negativos.
- **Conexión.** Se insiste en la importancia de las conexiones eficaces entre las zonas con retraso de desarrollo y los centros de crecimiento a través de infraestructuras y de acceso a los servicios.
- **Cooperación.** Trabajar conjuntamente con independencia de los niveles y de los límites administrativos para alcanzar sinergias.



**EL LIBRO VERDE DE LA COHESIÓN TERRITORIAL.**  
Efectos en la CF. de Navarra

23

24



### **3.3.2. EL LIBRO VERDE SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL**

**El Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte**, se presentó en octubre 2008 y está disponible en:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_es.htm)

El **Libro Verde de la UE la Cohesión territorial** recoge que la cohesión territorial consiste en “garantizar un armonioso desarrollo de todos y diversos lugares de la UE y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. Por ello, es un medio para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de la UE en su conjunto.”

“**Ante la densidad, las grandes distancias, y la división** que pueden afectar al desarrollo económico y social de la UE, se propone dar respuestas políticas en tres frentes: **concentración, conexión, y cooperación. (ante 3 D, respuesta 3 C)”**

#### **Concentración: compensar las diferencias en materia de densidad**

“**La concentración de la actividad económica genera beneficios** a través de las ventajas que se producen por la urbanidad urbanística y la agrupación de actividades, la disponibilidad de servicios de sanidad y educación, lo que se refleja en las conurbaciones densamente pobladas en el elevado PIB, productividad, empleo e innovación.”

#### **Conexión. Conectar territorios: superar distancias**

“**La conectividad en la actualidad supone garantizar unas buenas conexiones** de transporte intermodal, tanto como un acceso adecuado a los servicios de salud, educación y energía sostenible, acceso a Internet de banda ancha, conexiones eficaces a redes de energía y vínculos entre empresas y centros de investigación, así como garantizar que se satisfacen las necesidades de los grupos desfavorecidos.”

**El término conexión se refiere en su concepción integral**, no limitada a infraestructuras relacionadas con el transporte, sino a la tensión de flujos de conocimiento, de inversión, de captación de recursos, de acceso a servicios, o de conexión digital.

#### **Cooperación: superar la división**

**La cooperación es necesaria para abordar los problemas de concentración y de conectividad, así como los medioambientales.**

**La pérdida de biodiversidad, la contaminación o el cambio climático** y las subsiguientes inundaciones, incendios y sequías son problemas que exigirán una cooperación transfronteriza eficaz.

“**El crecimiento económico global y las políticas de innovación requieren la cooperación de los actores** en sus diferentes niveles de actuación. Las experiencias entre regiones fronterizas o la creación de organismos metropolitanos son ejemplos significativos de cooperación.”

## CLASIFICACIÓN DE LAS REGIONES EUROPEAS

### Tabla resumen de clasificación de las regiones

Commission Staff Working Document accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion

Turning territorial diversity into strength

Classifications of NUTS3 regions

NUTS3 region		Urban-Rural *	Metro regions	Island regions	Mountain regions	Sparsely populated regions	Border regions	
							Internal	External
		3.2.	3.3.	3.4.	3.5.	3.6.	3.7.	
ES130	Cantabria	IN	Y	N	N	N	N	N
ES211	Álava	IN	N	N	Y	N	N	N
ES212	Guipúzcoa	PU	Y	N	N	N	Y	N
ES213	Vizcaya	PU	Y	N	N	N	N	N
<b>ES220</b>	<b>Navarra</b>	<b>IN</b>	<b>Y</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>	<b>N</b>	<b>Y</b>	<b>N</b>
ES230	La Rioja	IN	N	N	N	N	N	N
ES243	Zaragoza	PU	Y	N	N	N	N	N
FR615	Pyrénées-Atlantiques	IN	N	N	N	N	Y	N

\* PU = predominantly urban; IN = intermediate; PR = predominantly rural, .

Sources: Eurostat, OECD, DG REGIO

## 25

**Navarra está clasificada como: Región intermedia, Metro-región, Región de Montaña, no como escasamente poblada, y región con fronteras internas.**

Pirineos Atlánticos y La Rioja no están clasificados como Metro-regiones, lo que refleja cierta desarticulación por el norte y sur.

**Se comprueba una fragilidad del sistema urbano territorial en la continuidad por el norte** con los Pirineos Atlánticos, con la dificultad de la distancia a las grandes ciudades francesas de Burdeos y Toulouse y que unido a la característica de territorios fronterizos y de montaña caracterizan la pérdida de intensidad en el enganche al territorio dinámico característico del centro de Europa.

**También existe una pérdida de dinamismo por el sur** con La Rioja y a pesar de la importante concentración urbana de Zaragoza debido a la distancia y a la escasa red de ciudades intermedias de Aragón, también dificulta la perseguida dinámica con el este mediterráneo.

**En conjunto el sistema de asentamientos se soporta por la existencia de una red de ciudades** intermedias con la mayor tensión generada en Bilbao y Zaragoza.

## VALORACIÓN DEL CONJUNTO DE LOS MAPAS

**Se puede concluir que en el territorio español domina una situación de media** o inferior a los territorios europeos, en la que **se singularizan las áreas de Madrid, Cataluña y el País Vasco-Navarra**. Esta singularidad se expresa en un **mayor equilibrio territorial y cohesión** en Navarra y territorios colindantes que en el resto del territorio español, y más en la media europea.

**Existen dificultades de continuidad urbana** motivadas por la contundencia geográfica de la cadena Pirenaica y por la baja intensidad de los territorios del suroeste franceses en relación al norte y sureste.

**Se refleja la existencia de una mayor oportunidad en la diagonal mediterránea** (Lisboa – Madrid – Zaragoza – Barcelona – Marsella) más dinámica y con un sistema territorial más fuerte que el del arco atlántico, así como una escasa unión entre ambas desde Navarra a Zaragoza.

**El territorio estudiado invita desde la escala europea a la cooperación** entre las Comunidades del País Vasco, Navarra, Aragón, La Rioja y Pirineos Atlánticos-Aquitania obligada para tener en conjunto un sistema urbano con una concentración reconocible, puerto en el Atlántico, y una atracción con Madrid y París frente a la mayor pujanza del arco mediterráneo. En esta línea, en el 2009 se han firmado protocolos de colaboración de Navarra con Aragón, País Vasco y Rioja.

**Los datos relativos a demografía permiten augurar esperanza** de mantener una tendencia al equilibrio poblacional en conjunto, aunque con repercusiones en las zonas rurales debido al creciente protagonismo de las ciudades.

### Mapa 5. Innovación. Patentes. 2004-2005

Navarra y Barcelona están en las posiciones más altas dentro de la media, muy alejada de la potencia del centro de la UE. La innovación supone una línea importante en la futura política de cohesión europea para lograr mayor competitividad y es común para los territorios estudiados como Navarra. Es significativa la presencia de Alemania como territorio de innovación europeo.

### Mapa 8. Eficiencia de red viaria entre las mayores aglomeraciones urbanas

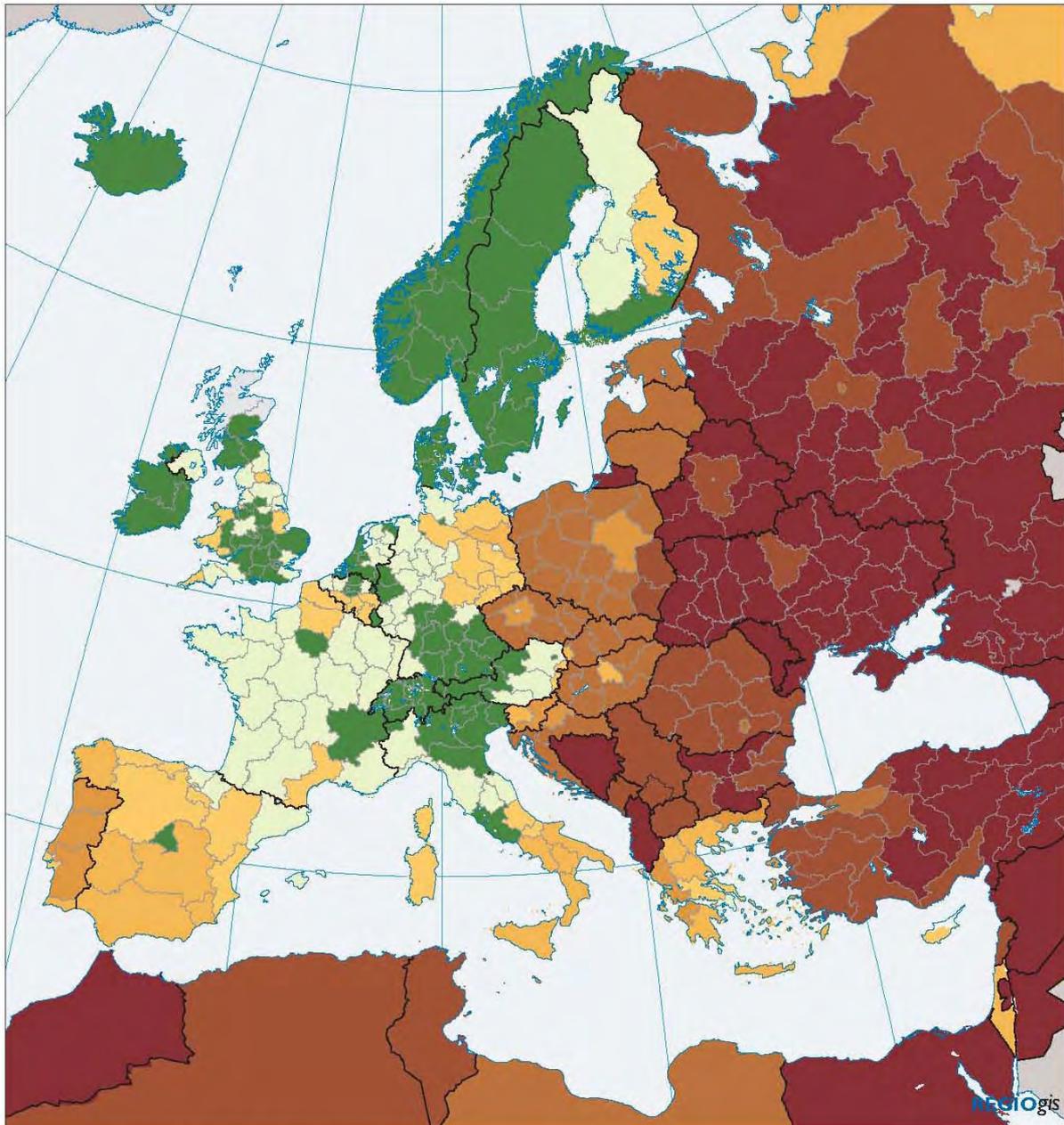
Se reflejan las dos diagonales –Atlántica y mediterránea- con el mismo nivel de eficiencia. Las únicas ciudades que aparecen son Bilbao, Zaragoza, Madrid, Burdeos y Toulouse, alejadas entre sí.

### Mapa 10. Transporte de mercancías, 2006

Refleja claramente la mayor intensidad de la diagonal mediterránea frente a la conexión atlántica. Por otra parte no hay tensión suficiente entre la conexión de las dos diagonales entre Navarra y Zaragoza para aprovechar la sinergia de ambas. Zaragoza participa tan solo de la diagonal mediterránea. La política europea pretende incentivar el transporte marítimo, muy reducido en proporción al viario. En el Atlántico el puerto más importante es Bilbao, lo que hay que considerar como interesante, al igual que los de Barcelona y Tarragona en el Mediterráneo.

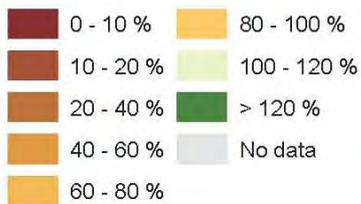
### Mapa 12. Renta per cápita. 2005

Destaca la singularidad de Madrid, y en menor grado el País Vasco-Navarra junto a Cataluña en la media de los territorios colindantes de Francia. Destaca así mismo la enorme dimensión de los territorios con mínima renta, por el norte de África y por el Este de Europa, lo que unido a la presión demográfica producirá una continua inmigración.



**Map 12 GDP/head (Euro), 2005**

Index, EU-27 = 100

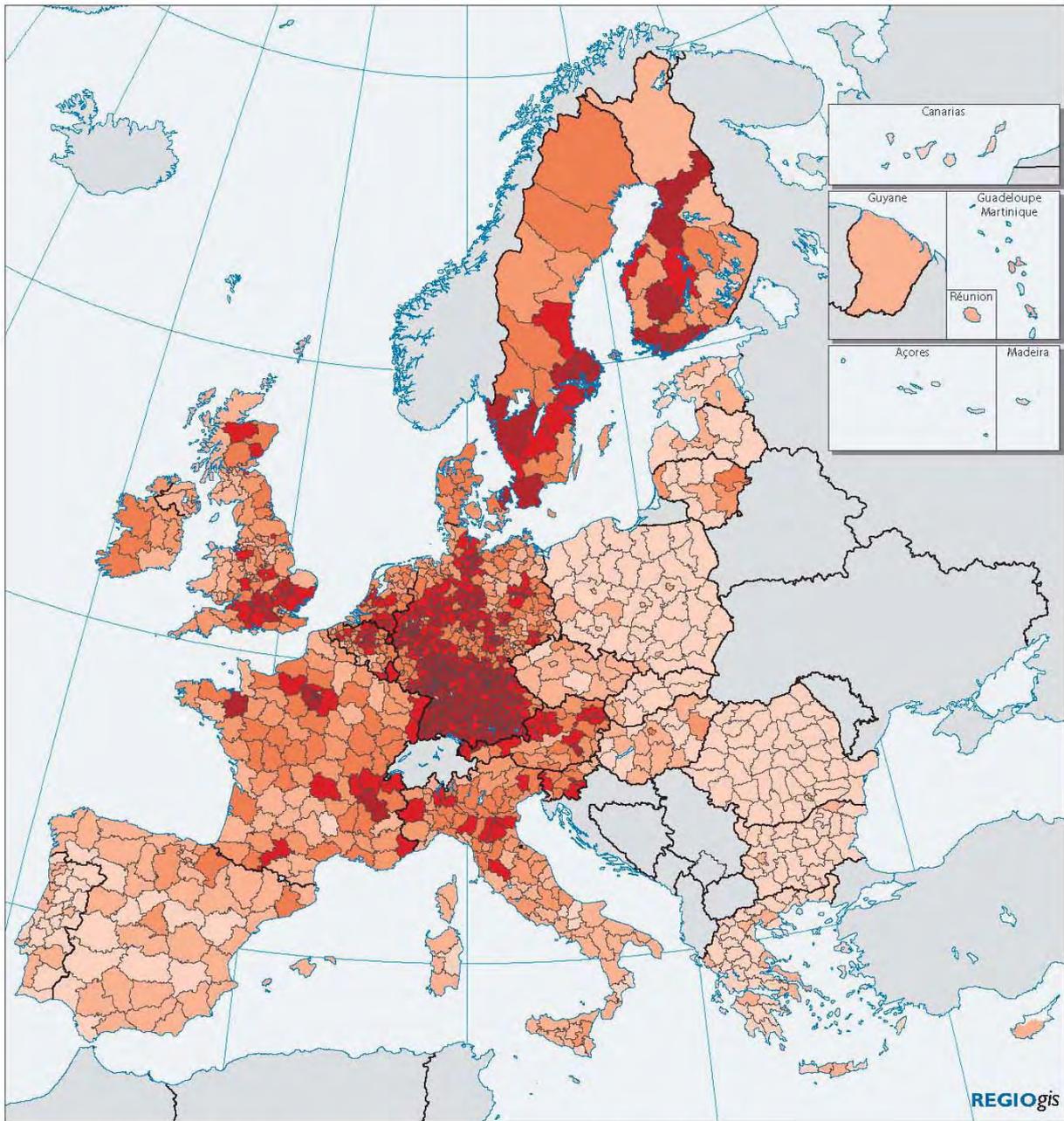


Sources: Eurostat, World Bank, UNSD, NSIs,  
DG REGIO estimates

AL: 2004; PS, UA, BY: 2003; TR: 2001; RU: 2002

0 500Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries (NUTS regions)  
Other administrative boundaries: Global Administrative Unit Layers (GAUL), FAO



**Map 5 Authors of EPO patent applications, average 2004-2005**

Inventors per million inhabitants

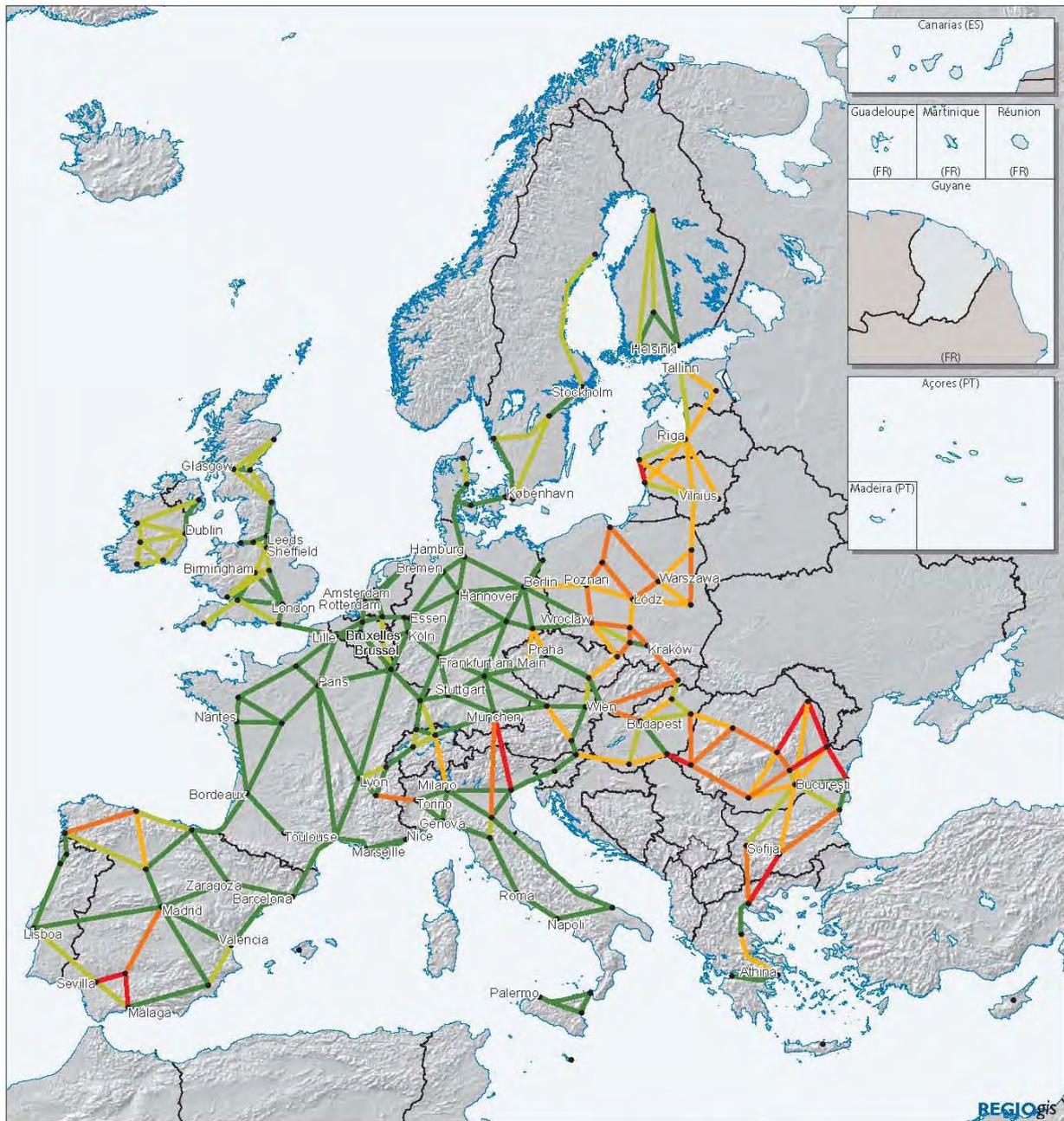
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color: #f4a460; border:1px solid black;"></span> <10	<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color: #800000; border:1px solid black;"></span> 300 - 600
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color: #f08080; border:1px solid black;"></span> 10 - 75	<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color: #4b0082; border:1px solid black;"></span> >= 600
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color: #ff69b4; border:1px solid black;"></span> 75 - 150	<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color: #d3d3d3; border:1px solid black;"></span> No Data
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color: #ff4500; border:1px solid black;"></span> 150 - 300	

EU27 = 273  
 Number of inventors by patent application, aggregated at NUTS3 level.  
 Sources: OECD REGPAT database May 2008, Eurostat, DG REGIO

0 500Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

**Mapa 5. Innovación. Patentes. 2004-2005**



**Map 8 Road efficiency between major urban agglomerations**

km/h

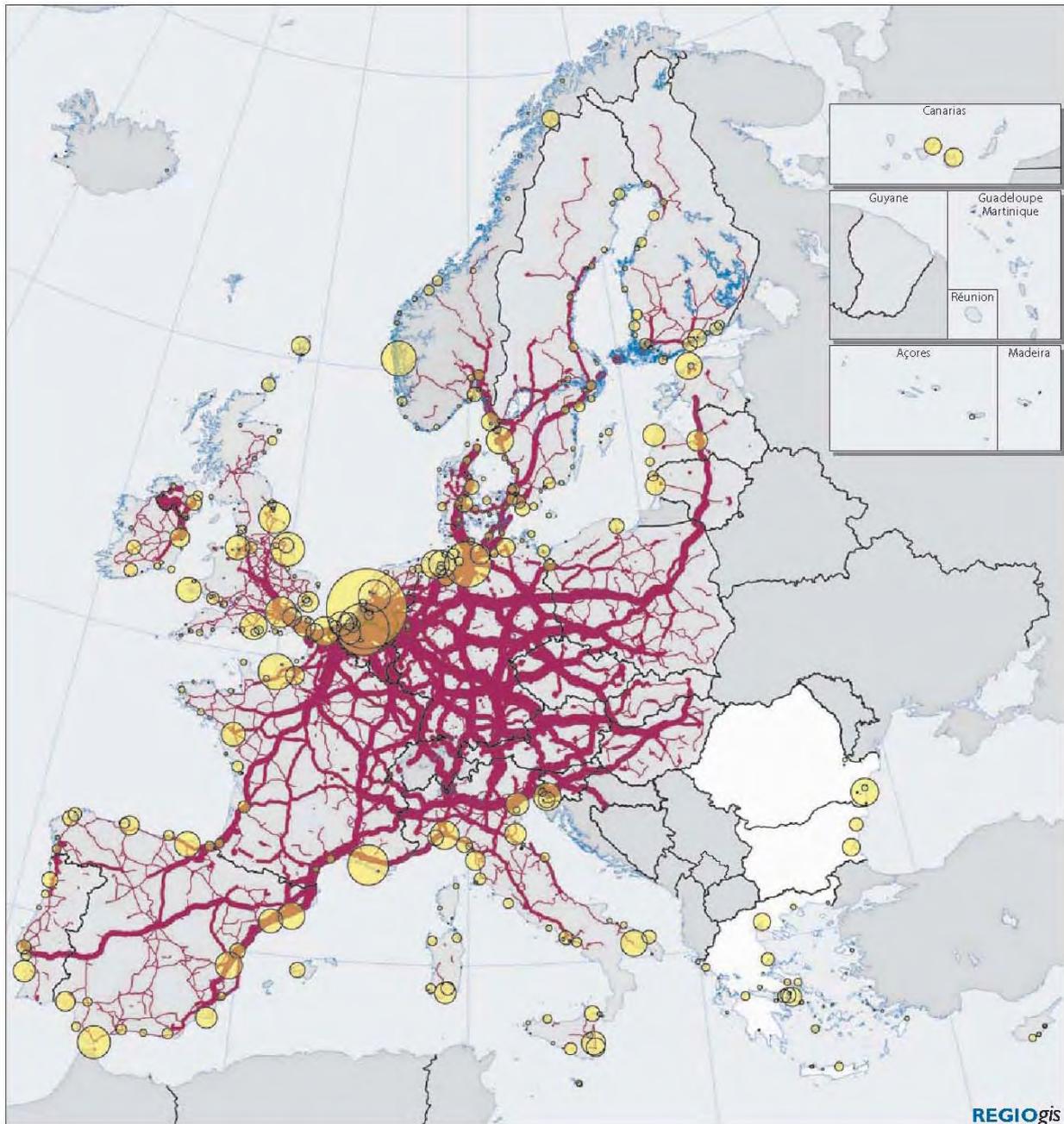
- < 60
- 60 - 70
- 70 - 80
- 80 - 90
- > 90

Sources: Eurostat, EuroGeographics Association, REGIO-GIS

0 500 Km

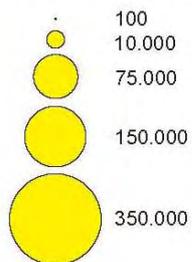
©EuroGeographics Association for the administrative boundaries

**Mapa 8. Eficiencia de red viaria entre las mayores aglomeraciones urbanas**  
28

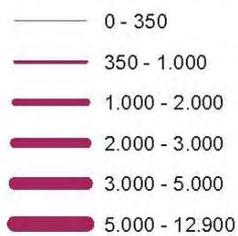


**Map 10 Freight transport, 2006**

Goods transport by port (1000 tonnes)



Goods carried by lorries on international trips (1000 tonnes)



□ No Data

Source: Eurostat



©EuroGeographics Association for the administrative boundaries

**Mapa 10. Transporte de mercancías, 2006**

### 3.3.3. INFORME REGIONES 2020.

**El informe “Regiones 2020”, que ha sido elaborado por la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, tiene su origen** en la consulta que la Comisión Europea lanzó basada en su Comunicación “Reformando el presupuesto, cambiando Europa” en Septiembre de 2007, para identificar los nuevos retos que la política de cohesión tiene que contemplar por tener un significado impactante, como la globalización, el cambio demográfico, el cambio climático y el consumo y suministro energético, desafíos que ya se adelantaban en la Agenda Territorial de la UE en 2007.

**El estudio se ultimó en Noviembre de 2008**, y fue presentado en Diciembre de 2008 por Danuta Hübner, comisaria europea responsable de la política regional, quien señaló “En un contexto económico turbulento, es más evidente que nunca que en la UE necesitamos políticas flexibles y con proyección de futuro para adaptarnos a los tiempos cambiantes y a las nuevas presiones. Los grandes retos a que nos enfrentamos afectarán a las regiones europeas de forma diversa y en distintos grados. El informe “Regiones 2020” ofrece una primera visión de las posibles disparidades que generarán dichos retos y que influirán en el futuro diseño y en las prioridades de inversión de la política de cohesión”.

**Mediante una serie de indicadores, el informe dibuja un “índice de vulnerabilidad”** que proporciona un análisis prospectivo y determina el grado de vulnerabilidad de las regiones al impacto de la globalización, los cambios demográficos, el cambio climático y los asuntos energéticos, con la perspectiva del año 2020.

**El informe Regiones 2020 puede consultarse íntegramente en:**

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm)

#### 1. AMPLIAS VARIACIONES DEBIDAS A LA GLOBALIZACIÓN

**Basándose en factores como las estimaciones de productividad, nivel de empleo y nivel educativo**, el índice de vulnerabilidad a la globalización para 2020 presenta amplias variaciones. Los resultados generales revelan que mientras las regiones con economías competitivas e innovadoras se beneficiarán de la globalización, es probable que aquellas regiones que carecen de capacidad para desarrollar economías basadas en el conocimiento sufran más.

**Las proyecciones sugieren que muchas regiones situadas en la parte meridional y oriental de la UE**, como Letonia o el sur de Portugal, España o Italia, estarán en la situación menos favorable. Por otra lado el informe indica que las regiones con importantes núcleos urbanos, que tienden a atraer residentes con elevados niveles educativos e industrias punteras, estarían relativamente bien situadas para prosperar.

**Las áreas metropolitanas y urbanas están mejor situadas** para responder a los retos vinculados a la globalización. Tienen acceso a servicios y equipamientos, y acumulan capital territorial y son territorios que aprenden en la competencia global.

## 2. DIVERSIDAD EN LOS PATRONES DEMOGRÁFICOS

**El informe revela que, para el año 2020, alrededor de un tercio de las regiones europeas deberán registrar un descenso de la población.** La mayoría de estas regiones están situadas en los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental, Alemania oriental, el sur de Italia y el noroeste de España.

La población de la UE-27 se va a convertir en menor y más vieja, como consecuencia de la baja natalidad y de la alta esperanza de vida. En contraste el aumento de población se producirá en el entorno del norte de África y Medio Oriente que producirá situaciones de movimientos migratorios.

El envejecimiento tiene una repercusión en los sistemas de bienestar sociales y de salud y del mercado laboral.

## 3. PROFUNDAS REPERCUSIONES DEL CAMBIO CLIMÁTICO

**El informe anticipa que la mayor parte de las regiones europeas se verán afectadas de forma negativa,** en mayor o menor grado, por las repercusiones del cambio climático.

**También observa que se experimentarán tensiones en varios sectores económicos,** especialmente el turismo, la producción energética, la agricultura y la pesca. Más de 170 millones de personas, más de un tercio de la población de la UE, viven en las regiones de mayor presión.

**La Europa meridional y oriental se verá expuesta a cambios en los patrones pluviales y aumento de las temperaturas,** mientras que las regiones del Norte y Oeste se verán más afectadas por la erosión costera y por fenómenos meteorológicos extremos como grandes tormentas.

## 4. EL RETO GENERAL DE LA ENERGÍA. VOLATILIDAD DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS.

**Todas las regiones de la UE están cada vez más expuestas a los cambios de los mercados energéticos,** lo que genera problemas relativos a la seguridad de abastecimiento y pone a prueba la eficiencia energética y la sostenibilidad medioambiental.

**El análisis indica que las regiones periféricas situadas principalmente en los Estados miembros del Este y el Sur parecen particularmente vulnerables,** mientras que las regiones de Europa occidental y septentrional parecen, en general, mejor preparadas para enfrentarse a estos retos de los próximos años.

La tabla siguiente tiene los índices de vulnerabilidad de los territorios estudiados.

RETOS DE LAS REGIONES UE . INFORME "REGIONES 2020"							
ID	Región	Nº retos	Globalización índice	Demografía índice	Cambio Climático índice	Energía índice	Población 2005 en miles
ES11	Galicia	3	59	54	57	46	2.715
ES12	Principado de Asturias	4	55	60	36	45	1.059
ES13	Cantabria	4	56	37	42	45	554
ES21	País Vasco	2	36	45	22	45	2.108
ES22	Comunidad Foral de Navarra	2	45	35	41	47	584
ES23	La Rioja	2	57	33	46	45	298
ES24	Aragón	4	54	39	57	46	1.251
ES30	Comunidad de Madrid	4	49	23	63	42	5.880
ES41	Castilla y León	1	56	57	60	46	2.473
ES42	Castilla-La Mancha	4	77	30	86	47	1.875
ES43	Extremadura	3	74	33	87	43	1.070
ES51	Cataluña	2	59	30	47	44	6.860
ES52	Comunidad Valenciana	2	70	23	77	46	4.580
ES53	Illes Balears	3	65	18	72	42	972
ES61	Andalucía	2	76	20	85	43	7.732
ES62	Región de Murcia	2	77	17	79	47	1.318
ES63	Ciudad Autónoma de Ceuta	3	73	24	35	39	71
ES64	Ciudad Autónoma de Melilla	2	80	17	30	37	67
ES70	Canarias	2	74	10	34	39	1.931
FR61	Aquitaine	3	53	48	40	16	3.090
FR62	Midi-Pyrénées	3	46	43	35	14	2.745

30

31

Region ranked among the "first 100" for....	nº of Regions	avg GDP index (EU=100)	%pop EU 27	avg of the 4 index (1-100)
none of the 4 challenges	28	131	11	21
1 of the 4 challenges	70	110	25	30
2 of the 4 challenges	78	89	29	41
3 of the 4 challenges	54	86	19	53
All 4 challenges	37	84	16	66

## LOS 4 RETOS COMBINADOS. CONCLUSIONES

**Todas las regiones europeas están afectadas por el conjunto de los 4 retos:** globalización, cambio demográfico, cambio climático y energía y con la excepción de la energía, tienen enormes variaciones subnacionales

**Particularmente en el sur y en la península Ibérica hay una alta vulnerabilidad** a los 4 retos, con una mejor posición relativa de excepción de la CF. de Navarra y los territorios colindantes.

**Examinando la combinación de los 4 retos se concluye:**

El cambio climático y el reto energético afecta a todas las regiones estando más expuestas las regiones mediterráneas.

### MAPA 5. NÚMERO DE RETOS EN REGIONES AFECTADAS

Afectados por 3 o más retos están en el sur de UE, con la totalidad de Portugal, Italia, Grecia y la mayoría de España, así como en el Este.

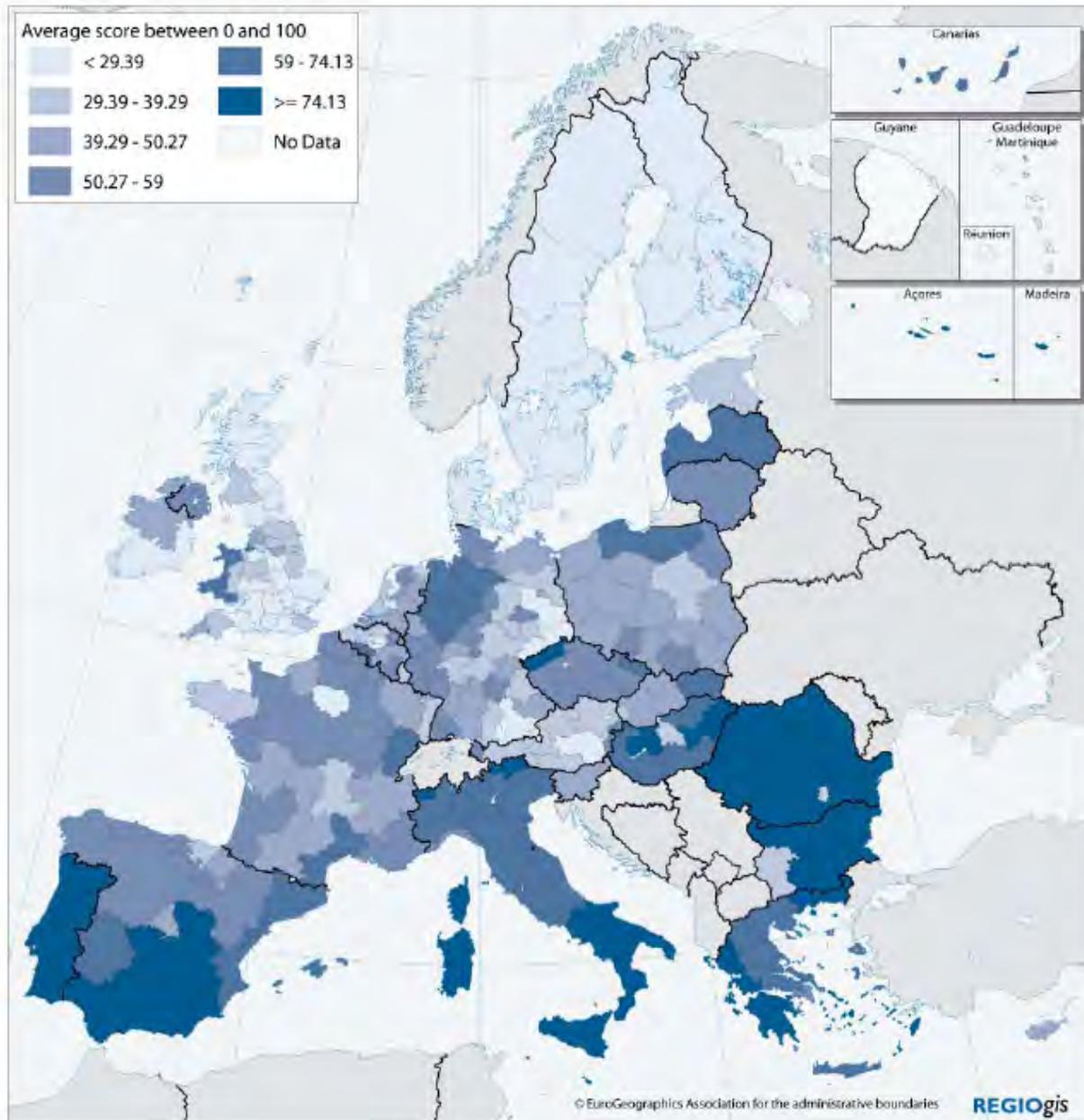
**Navarra aparece en un nivel intermedio afectada por 2 retos,** (Cambio Climático y Energía) en igualdad en número de retos afectados –no los mismos– que País Vasco y La Rioja, constituyendo estos territorios una mejor posición que el resto de colindantes que están afectados por 3 ó 4 retos.

Navarra tiene poca variación de los índices, entre 35 demografía y 47 energía.



**REGIONES 2020. Efectos en la CF. de Navarra**

**Figure 1: Regional exposure to globalisation over the medium term**  
**Globalisation vulnerability index, 2020**

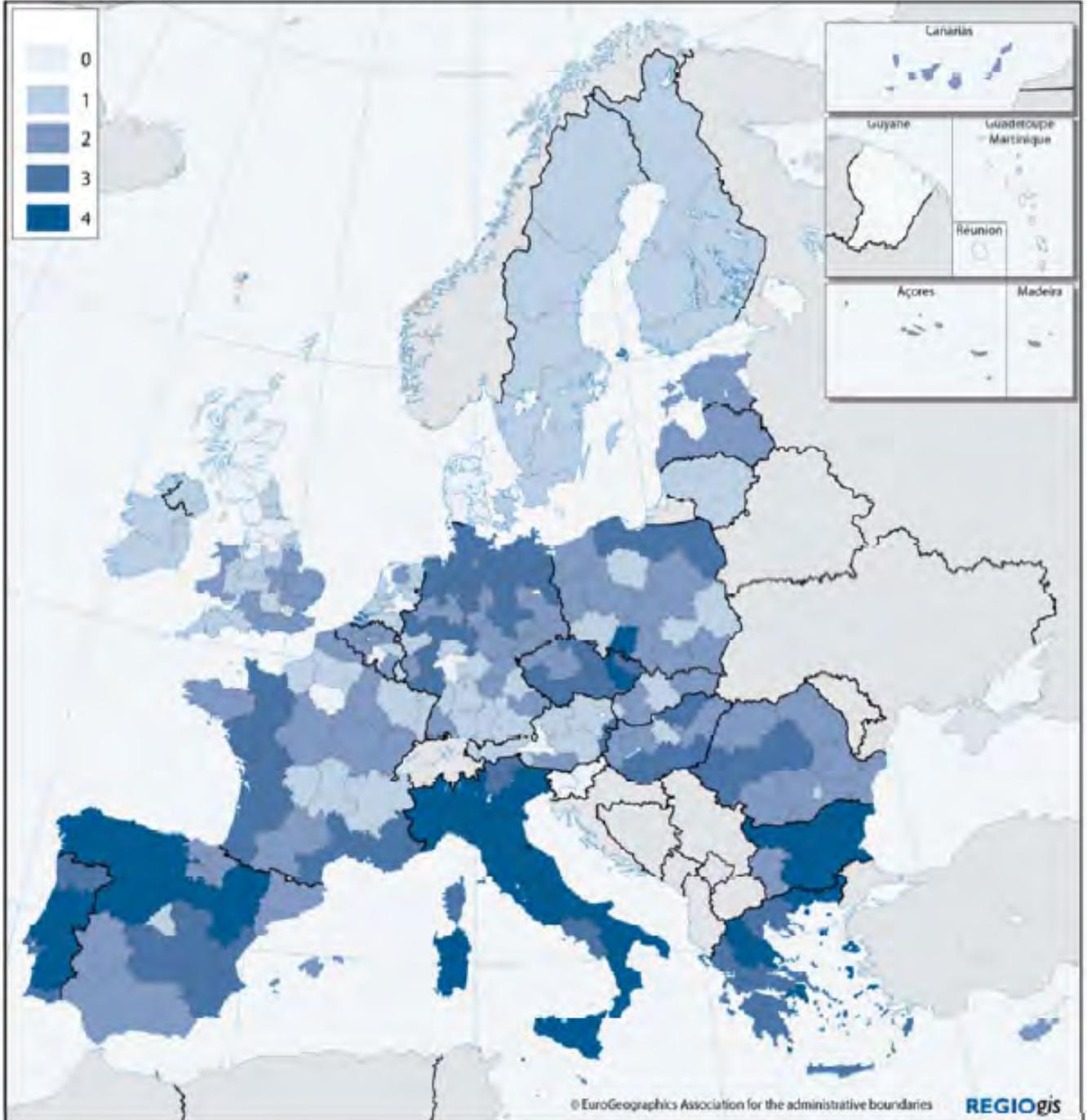


Note: Index based on estimated productivity, employment rate, high education rate and low education rate in 2020.

Source: Eurostat

**Figure 5: Intensity of multiple risks for European Regions**

## Number of challenges



**MAPA 5. NÚMERO DE RETOS EN REGIONES AFECTADAS**

**LOS 4 RETOS COMBINADOS.**

**34**



**NAVARRA. Spain**  
Innovating people

## B. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL E INNOVACIÓN EN NAVARRA

### 1. NAVARRA TERRITORIO DE INNOVACIÓN

**Navarra Territorio de Innovación**, es el reto emprendido por la sociedad Navarra y así lo atestiguan planes estratégicos como el Plan de Internacionalización de Navarra (PIN), el diseño de un nuevo Modelo de Desarrollo Económico de Navarra (MODERNA).

Como ejemplos de innovación en planificación territorial se aporta el Sistema Territorial de Navarra (SITNA) y la Ecociudad de Sarriguren.

#### 1.1. PLAN INTERNACIONAL DE NAVARRA (PIN) 2008/2011

##### Imagen internacional de Navarra como un territorio innovador.

El Plan Internacional de Navarra (PIN), y la publicación "Navarra. Spain. Innovating people" (GN, 2009) recoge una síntesis de datos que aproximan a una visión de Navarra como un territorio que apuesta por la innovación, y que asume el reto de alcanzar la excelencia en el territorio como un factor de competitividad y de mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

**"Las sociedades integradas por ciudadanos con una mentalidad abierta al mundo no son sólo sociedades más prósperas, sino también sociedades más justas, más comprensivas y más solidarias".**

Se recogen algunos datos que ayudan a comprender esta dinámica en la que Navarra se quiere sentir comprometida.



Navarra, con un Índice de Desarrollo Humano de 0,972, índice propuesto por Naciones Unidas que combina los niveles de sanidad, educación y renta per cápita, se sitúa por delante de todos los países del mundo.

FUENTE: AII / Monitor Group

Navarra boasts a Human Development Index of 0.972, which is well ahead of all other countries in the world. This index is proposed by the United Nations and evaluates the levels of health, education and personal income.

SOURCE: AII / Monitor Group

## 1. LA TIERRA

Navarra es tierra de **diversidad**. En sus 10.421 km<sup>2</sup> coexisten tres regiones bioclimáticas – Alpina, Atlántica y Mediterránea- que cuentan con 42 hábitats de interés por la Unión Europea.

Fuente: Red Natura 2000

Navarra es líder de **sostenibilidad forestal** con el 27% de superficie de bosques, lo que supone 136.384 hectáreas de naturaleza en estado puro.

Fuente: Asociación de Certificación Forestal PEFC

Pamplona, capital de Navarra con 26 m<sup>2</sup> de zonas ajardinadas por habitante, es una de las ciudades más verdes de Europa

Fuente: Consumer

El gasto público en **cultura** en Navarra por habitante es de 127,5€ frente a los 41,3€ en el conjunto de España.

El Palacio de Congresos Baluarte, con una superficie de 63.000 m<sup>2</sup>, contó en 2008 con 328 actos a los que asistieron más de 369.000 personas.

Fuente: Anuario de Estadísticas Culturales 2008 y Baluarte



Navarra es tierra de diversidad. En sus 10.421 km<sup>2</sup> coexisten tres regiones bioclimáticas -Alpina, Atlántica y Mediterránea- que cuentan con 42 hábitats de interés por la Unión Europea.

FUENTE: Red Natura 2000

## 2. CALIDAD DE VIDA

En términos de **renta per cápita**, Navarra ocupa el puesto 34 de las 271 regiones de la Unión Europea, superando la renta per cápita media en un 30,8%

Fuente: Eurostat

Navarra con un **índice de Desarrollo Humano** de 0,972, índice propuesto por Naciones Unidas que combina los niveles de sanidad, educación y renta per cápita, se sitúa por delante de todos los países del mundo.

Fuente: Afi/Monitor Group

La **esperanza de vida** de los navarros es de 82,2 años, lo que la convierte en una de las mayores del mundo. Su sistema sanitario ocupa el primer puesto de España y el 15º de Europa en número de médicos: 21,14 por cada 10.000 habitantes.

Fuente: MAP

Navarra cuenta con más de 25.000 **estudiantes universitarios**. El 36'9% de la población adulta tiene un título superior frente al 26,3% de la OCDE. La Universidad de Navarra (1ª) y la Universidad Pública de Navarra (17ª) lideran los rankings en España tanto en docencia como en investigación.

Fuente: Instituto de Análisis Industrial y Financiero. Universidad Complutense. Madrid.

El **Índice de Salud Físico-Deportiva** de Navarra es el segundo más alto de España, superando en un 20% la media nacional.

Fuente: Havassports-SCBCN y USP

Navarra es una **tierra solidaria**. En la actualidad, con 35€ anuales por persona, lidera la clasificación de regiones españolas que más dinero destina por habitante a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Fuente: Medicus Mundi, Médicos del Mundo y Prosalus.

En términos de renta per cápita, Navarra ocupa el puesto 34 de las 271 regiones de la Unión Europea, superando la renta per cápita media en un 30,8%.

FUENTE: Eurostat



In terms of personal income, Navarra ranks 34<sup>th</sup> among the 271 regions of the European Union, surpassing the personal income average by 30.8%.

SOURCE: Eurostat

### 3. SOSTENIBILIDAD

Navarra fue una de las primeras regiones del mundo en apostar por las **energías limpias**. En la actualidad el 65% de la electricidad consumida en Navarra se produce con energías renovables: eólica (49,45%), mini-hidráulica (6,02%), biomasa (4,61%), hidráulica (4,27%) y solar (0,65%).

Fuente: Departamento de Innovación, Empresa y Empleo. Gobierno de Navarra.

El 1,62% de toda la **energía eólica** generada en la UE se produce en Navarra. Las tres principales empresas fabricantes de molinos de viento con sede en Navarra cubren el 16% de la cuota del mercado mundial.

Fuente: Asociación Europea de Energía Eólica (EWEA)

Los **ríos** de Navarra conservan la pureza de una naturaleza en equilibrio. Navarra depura el 97% de sus aguas residuales.

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

La importancia del desarrollo económico de los últimos años no ha impedido que Navarra preserve sus paisajes más naturales. El 8,6% del territorio se encuentra bajo alguna figura de **protección medioambiental**.

Fuente: Anuario Europarc 2007. Ministerio de Medio Ambiente.

El 1,62% de toda la energía eólica generada en la UE se produce en Navarra. Las tres principales empresas fabricantes de molinos de viento con sede en Navarra cubren el 16% de la cuota del mercado mundial.

FUENTE: Asociación Europea de Energía Eólica (EWEA)



Of all the wind energy generated in the EU, 1.62% is produced in Navarra. The three main wind turbine manufacturers based in Navarra cover 16% of the worldwide market share.

SOURCE: European Wind Energy Association (EWEA)

#### 4. INFRAESTRUCTURAS

El **aeropuerto** situado a tan sólo 6 kms de Pamplona, la conecta con todo el mundo a través de Madrid y Pamplona.

Navarra cuenta con unas modernas **infraestructuras de transporte**. Destacan sus 58,3 kms de autopistas y autovías por cada 100.000 habitantes, frente a los 13,6 kms de Europa. La llegada del tren de alta velocidad a Pamplona pronto será una realidad.

Fuentes: Gobierno de Navarra y AENA

En Navarra se ha consolidado una sofisticada red de **plataformas logísticas** entre las que destacan la Ciudad del Transporte situada en la Comarca de Pamplona.

Fuente: Gobierno de Navarra

Actualmente, el 97% de la población y el 92% de los municipios navarros cuentan con **accesibilidad a Internet** en banda ancha

Fuente: Observatorio de la Sociedad de la Información

El **Canal de Navarra**, en avanzada construcción, con sus 177 km de longitud garantizará el suministro de agua a la región, abasteciendo de agua al 70% de la población a la vez que suministrará el riego de más de 50.000 nuevas hectáreas de regadío.

Fuente: Riegos de Navarra



Actualmente, el 97% de la población y el 92% de los municipios navarros cuentan con accesibilidad a Internet en banda ancha.

FUENTE: Observatorio de la Sociedad de la Información

At the present time, 97% of the population and 92% of the municipal areas in Navarra have broadband internet access.

SOURCE: Information Society Observatory

## 5. INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA

Navarra cuenta con **14 Centros Tecnológicos**. Desde el año 2000 en Navarra se han puesto en marcha 3 Planes Tecnológicos donde la innovación se ha convertido en su principal señal de identidad.

Fuente: ANAIN

Navarra dedica el 1,9% de su PIB a **I+D+i** que la posiciona en el segundo lugar en el ranking de las regiones españolas. Destaca la elevada aportación del sector empresarial que contribuye con el 67,8% de la inversión total en I+D+i. El 30,45% de las empresas navarras realizan actividades de innovación tecnológica

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Instituto de Estadística de Navarra

Navarra, con un 22% de personal altamente **cualificado en ciencia y tecnología** con edades comprendidas entre los 25 y los 34 años, ocupa el puesto 19 de las 271 regiones europeas.

Fuente: Eurostat

Con un 17,5% del empleo dedicado a I+D+i, no es de extrañar que Navarra sea la región española con más **patentes por habitante**. Destaca su actividad en el sector de biofármacos con un 20% de las patentes nacionales.

Fuentes: Instituto de Estadística de Navarra y Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM)

Con un 17,5% del empleo dedicado a I+D+i, no es de extrañar que Navarra sea la región española con más patentes por habitante. Destaca su actividad en el sector de biofármacos con un 20% de las patentes nacionales.

FUENTES: Instituto de Estadística de Navarra y Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM)

With 17.5% of employment dedicated to R&D, it is not surprising that Navarra is the Spanish region with the most patents per inhabitant. Worth highlighting is its activity in the sector of biopharmaceuticals, which makes up 20% of the national patents.

SOURCE: Navarra Institute of Statistics and the Spanish Patent and Trademark Office (OEPM)



## 6. COMPETITIVIDAD

El nuevo modelo de desarrollo económico de Navarra, conocido como **MODERNA**, define el desarrollo regional de los próximos 20 años y se asienta sobre tres pilares fundamentales: la economía de la Salud, la economía Verde y la economía del Talento.

Fuente: MODERNA

Navarra fue la **región más competitiva** de España en el 2005-2006.

Fuente: IVIE y Fundación BBVA

Navarra es una economía abierta que se proyecta hacia el exterior. Su tejido empresarial cuenta con más de 120 **empresas multinacionales**.

Fuente: AFI

Las **exportaciones navarras** superan en un 63'3% a las importaciones, lo que posiciona la balanza comercial relativa de Navarra como la mayor de España. Una de cada tres unidades producidas por la industria se vende en el exterior.

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria e ICEX

Navarra es la **región más industrializada** de España. El sector industrial navarro supone un 29,6% del PIB. Cuenta con una importante fábrica de automóviles que produce más de 200.000 coches al año.

Fuentes: AFI y Monitor

Navarra cuenta con una importante **autonomía fiscal y administrativa**. Está situada en el grupo de las 15 regiones más solventes de toda Europa.

Fuente: Standard & Poors



Las exportaciones navarras superan en un 63,3% a las importaciones, lo que posiciona la balanza comercial relativa de Navarra como la mayor de España. Una de cada tres unidades producidas por la industria se vende en el exterior.

FUENTE: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria e ICEX

Navarra's exports exceed imports by 63.3%, positioning the trade balance in Navarra as the best in Spain. One out of every three units produced by industry here is sold abroad.

SOURCE: Department of Customs and Special Taxes of the National Tax Administration and ICEX

## 1.2. MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO DE NAVARRA (MODERNA)

En Navarra se está elaborando el diseño de un Nuevo Modelo de Desarrollo Económico de Navarra, (MODERNA). ([www.modernanavarra.com](http://www.modernanavarra.com))

El **Gobierno de Navarra impulsa** este Plan junto al Partido Socialista de Navarra (PSN-PSOE), la Confederación de Empresarios de Navarra (CEN), la UGT de Navarra, CCOO de Navarra y las dos Universidades, Universidad Pública de Navarra (UPNA) y Universidad de Navarra (UN).

Basado en un **proceso de reflexión estratégica** sobre las potencialidades de Navarra, y centrado en las personas, tiene como finalidad aportar una visión de cómo debería ser la Navarra del futuro para afrontar los desafíos planteados por las nuevas condiciones de la economía global en una sociedad basada en el conocimiento.

Este nuevo Modelo de Desarrollo Económico de Navarra ha comenzado a construirse en mayo del 2008 con el reto de acometer una nueva transformación de la Comunidad Foral hacia el **conocimiento**, manteniendo el peso de su industria y garantizando la generación de riqueza sostenible en el tiempo de Navarra.

El Plan Moderna es una reflexión a largo alcance sobre la Navarra del futuro, y tiene como objetivo diseñar una estrategia de desarrollo económico que posibilite que la Comunidad Foral se sitúe como una de las regiones punteras de Europa en materia de **calidad de vida, competitividad empresarial e innovación**, con el fin de incrementar los actuales niveles de bienestar de los ciudadanos de Navarra.



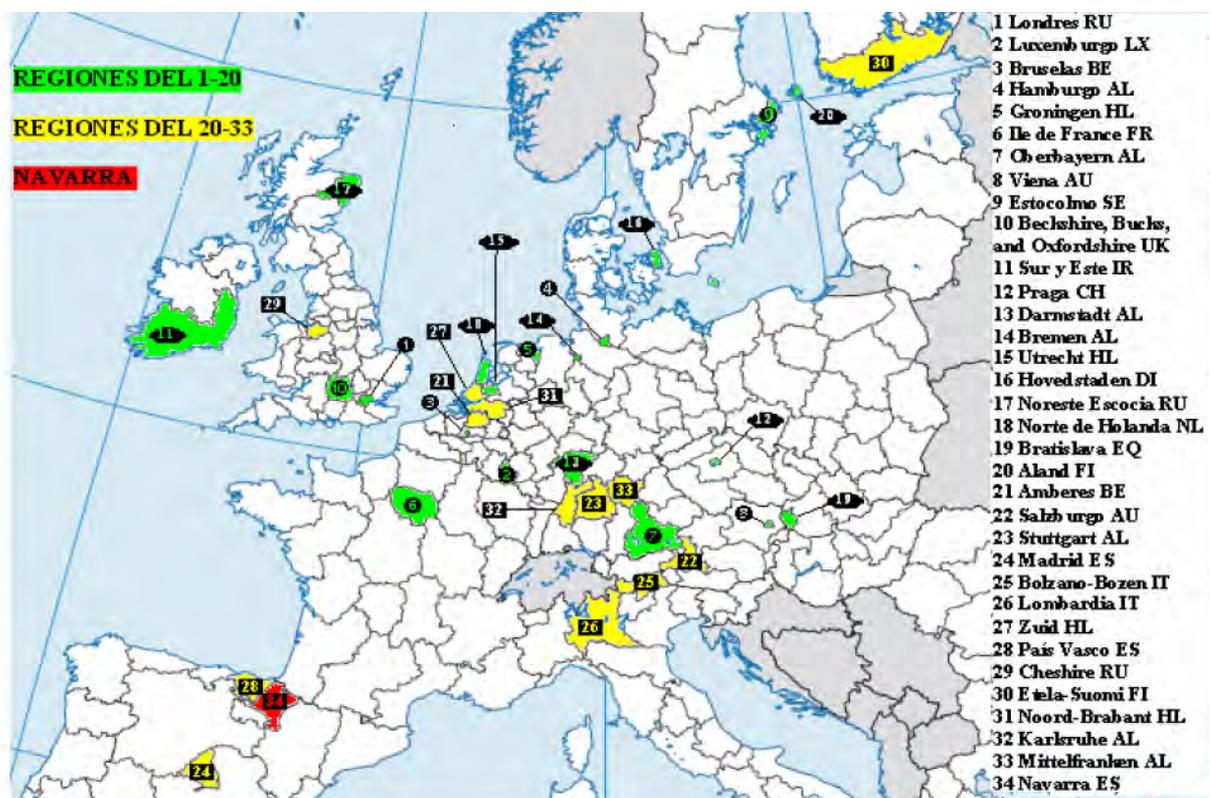
Navarra ocupa el segundo lugar por Comunidades Autónomas en porcentaje de empresas que invierten en innovación.

Navarra es considerada como un **buen lugar para la innovación**: es la 2ª Comunidad que más gasta en I+D (1,9% de su PIB en I+D, frente al 1,3% de España) y lidera el ranking de patentes por habitante de España.

Navarra presenta un **modelo territorial muy polarizado** a favor de Pamplona y su entrono metropolitano. El impulso de las cabeceras territoriales potencia el equilibrio y la vertebración territorial.

El objetivo primordial es la **mejora en la calidad de vida**:

- Alcanzando cotas de mayor prosperidad
  - Incremento en renta per cápita: objetivo: posicionar a Navarra entre las 20 regiones de Europa con mayor renta. Entre 1995 y 2006 Navarra ha ganado 32 posiciones hasta alcanzar el 34 (País Vasco 28, Madrid 24)



Fuentes: AFI a partir de Eurostat. Análisis de Monitor 44

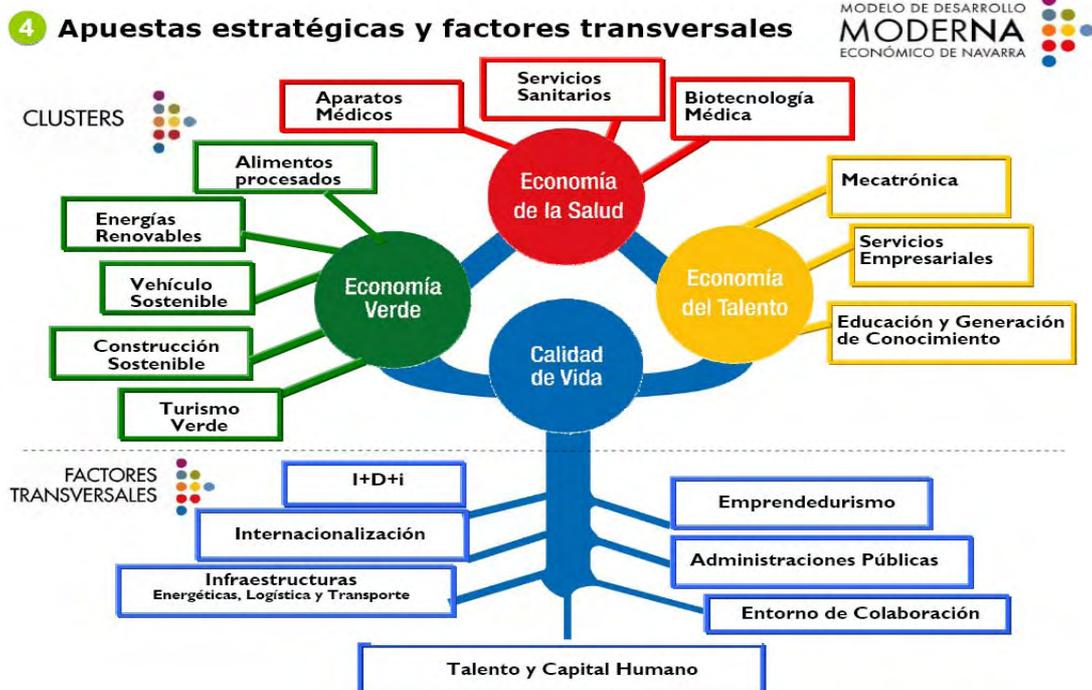
Para mejorar la calidad de vida se identifican apuestas estratégicas y factores transversales.

Las **apuestas estratégicas** se realizan en los sectores de las economías Verde, de la Salud, y del Talento, que se desarrollan mediante clusters básicos, estratégicos, apuestas de futuro y complementarios.

Los **factores transversales** identificados son:

- I+d+i
- Internacionalización
- Infraestructuras Energéticas, Logística y Transporte
- Talento y Capital Humano
- Emprendedurismo
- Administraciones Públicas
- Entorno de Colaboración

Se persigue que mediante el **crecimiento sostenido del empleo** y de un fuerte impulso a la **productividad** basada en la **innovación y en el conocimiento** se alcance una mayor cuota de riqueza a distribuir entre la población, dentro de un entorno más equitativo y sostenible.





HOSPITAL DE NAVARRA. BANCO DE CEREBROS

46

47



### 1.3. SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL DE NAVARRA (SITNA)

**El Sistema de Información Territorial de Navarra (SITNA)** se define como el conjunto organizado de recursos humanos, tecnológicos y organizativos que integra y mantiene actualizada, gestiona y difunde la información referida al territorio de Navarra. ([http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Territorio/default.htm](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Territorio/default.htm))

Dichos recursos han de estar coordinados de manera que aumenten la eficiencia de las distintas unidades participantes y permitan que tanto los usuarios internos los como externos reciban las informaciones que respondan a sus necesidades en las condiciones más idóneas.

El SITNA es un referente para la gestión en la medida que debe aportar la información territorial que precisen los diferentes gestores, con el mantenimiento más adecuado y con capacidad para integrar las demandas de actualización que la propia gestión requiere.

El SITNA constituye una de las iniciativas emblemáticas del Plan de Promoción de la Sociedad de la Información en Navarra, da apoyo a la ETN, y aporta experiencia al desarrollo del sector TIC.

El Geoportal SITNA integra contenidos de diversa naturaleza como mapas, metadatos, noticias de actualidad, recursos diversos que tratan de dar respuesta a las necesidades que la sociedad demanda. En definitiva, el Geoportal SITNA pretende difundir la información geográfica disponible en Navarra de forma que ésta sea fácilmente localizable, entendible y utilizable.

El **Sistema de Información Urbanística de Navarra (SIUN)** es un servicio creado en 2007 que permite a los ciudadanos, empresas y otras administraciones públicas acceder a algunos de los instrumentos de planeamiento de Navarra sin tener que acudir al Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio. Esta herramienta facilita el derecho de los ciudadanos a una información tan importante desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

El **Sistema de Información Urbanística de Navarra (SIUN)** supera las 210.000 peticiones mensuales, desde la revisión de planos originales escaneados y georreferenciados o el acceso a documentación completa sobre planeamientos urbanísticos o proyectos y planes sectoriales de incidencia supramunicipal. (<http://siun.navarra.es>).



48 / 49



IMÁGENES Y CAPTURAS DE LA PRODUCCIÓN A/V SOBRE LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNICIPIO DE PAMPLONA, ELABORADA EN BASE A ORTOFOTOS (IMÁGENES FOTOGRÁFICAS REALIZADAS DESDE EL AER) Y LA TECNOLOGÍA SITNA

#### 1.4. ECOCIUDAD DE SARRIGUREN

---

En la línea de innovación en construcción sostenible conviene citar la **Ecociudad de Sarriguren, emplazada** en el término municipal del Ayuntamiento de Egüés, colindante al de Pamplona.

Se entiende por **Ecociudad**, “las ciudades o comunidades urbanas concebidas con los criterios más avanzados del ecurbanismo tales como: integración en los sistemas de transporte colectivo, movilidad sostenible, arquitectura y urbanismo bioclimáticos, diversidad de tipologías arquitectónicas para la residencia y las actividades económicas, variedad de espacios urbanos de relación, fuentes de energía renovables, construcción sana, infraestructura digital de última generación, domótica, uso de tecnologías limpias, gestión del ciclo completo del agua, tratamiento inteligente de residuos y mecanismos de impulso a la emergencia de una ecocomunidad” (Sarriguren Ecociudad, 2009)

La experiencia mundial en materia medio-ambiental pone de manifiesto que los territorios que han sido capaces de desarrollar **programas de excelencia ambiental** han fortalecido su posición competitiva al tiempo que mejoran la calidad de vida de sus habitantes. El territorio y el Paisaje constituyen cada vez más un activo básico de singularidad y competitividad de cara al futuro.

La Ecociudad de Sarriguren puede considerarse como una operación piloto para contribuir, desde la arquitectura y el urbanismo, al objetivo que se ha marcado la sociedad Navarra y que está impulsado por el Gobierno foral: conseguir que Navarra llegue a ser un **“territorio de excelencia ambiental”**

En las próximas décadas va a ser necesario avanzar mucho en la creación de nuevas tecnologías limpias compatibles con nuestras aspiraciones de desarrollo sostenible. Se vislumbra un campo de oportunidades de colaboración público y privada para impulsar la innovación tecnológica en **planificación y construcción sostenible**.

La **Ecociudad de Sarriguren** refleja la voluntad del Gobierno de Navarra por aplicar políticas de desarrollo sostenible, basadas en los principios de la arquitectura y el urbanismo sostenible, concretada en más de 5.000 viviendas construidas con algún nivel de protección pública. (54% Protección Oficial y el 46% Precio Tasado).

La Ecociudad de Sarriguren ha obtenido el **Premio Europeo de Urbanismo 2008**. Este reconocimiento que concede cada 2 años el Consejo Europeo de Urbanistas al mejor proyecto urbano en Europa, es el máximo galardón oficial en materia de ciudades de la UE. Se valora la calidad del diseño urbano, la filosofía y el fortalecimiento de la posición de Navarra en materia de nuevas tecnologías relacionadas con el medio ambiente y la calidad de vida.



50

51



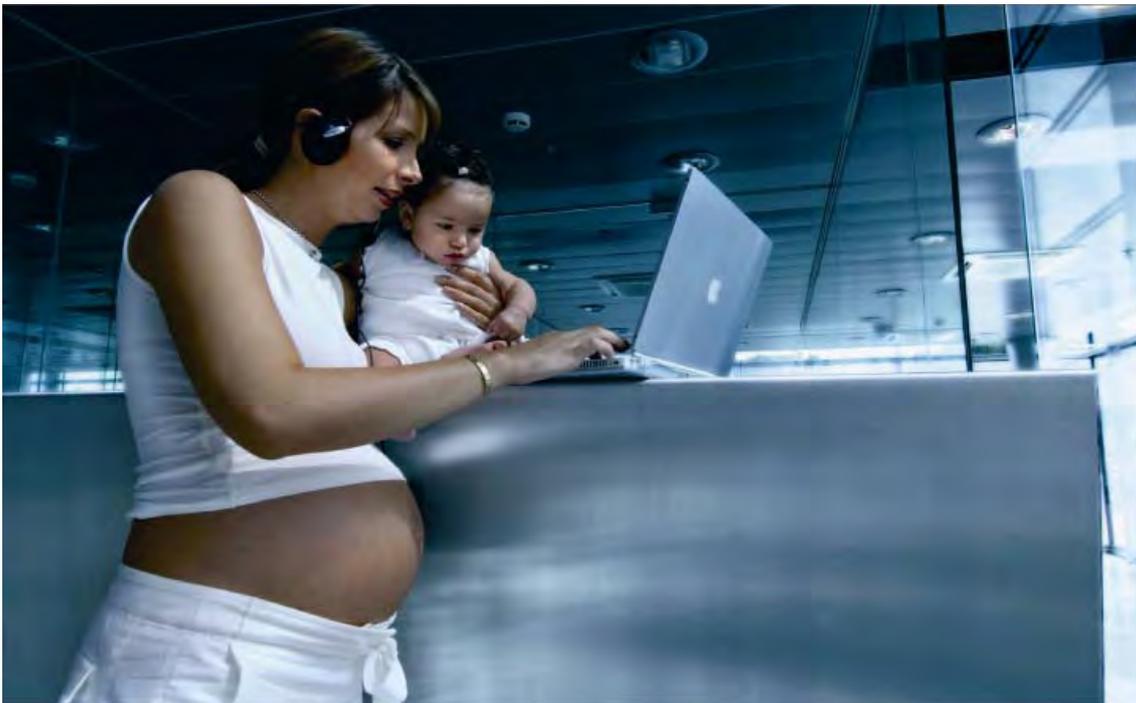
## 2. SISTEMA DE GOBERNANZA TERRITORIAL DE NAVARRA

“Estoy convencida de que la política europea de cohesión tiene la base adecuada para resolver los desafíos que se presenten. El activo más importante, a mi entender, es el sistema de gobernanza de niveles múltiples, basado en la responsabilidad y la asociación.

Este sistema, por una parte, estimula la eficiencia y el desarrollo económico mediante la cooperación entre los niveles europeo, nacional y regional, mientras que por otra, arraiga firmemente la política a los territorios de la Unión y a los corazones de sus ciudadanos.”

(4º foro de cohesión 2007, Bruselas. Danuta Hübner, Comisaria responsable de Política Regional de la UE, electa parlamentaria europea en 2009)

En este capítulo se refleja una síntesis del marco de construcción de gobernanza territorial a la que asiste Navarra, con la legislación en materia de OT, la implementación de importantes Instrumentos de Ordenación Territorial como la Estrategia Territorial de Navarra o los Planes de Ordenación Territorial, o la pretensión de dotarse de herramientas de participación, evaluación y cooperación, como el Consejo Social de Política Territorial, el Observatorio Territorial de Navarra o el reciente creado Foro de Gestión de los Planes de Ordenación Territorial.



**Gobernanza territorial**

La OT debe basarse en la gobernanza territorial, facilitando procedimientos transparentes, participativos y adecuados a los ciudadanos

## 2.1. SISTEMA DE GOBERNANZA TERRITORIAL DE NAVARRA

Se puede definir la **Gobernanza territorial** como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. (Libro Blanco, CE, 2001).

Desde hace más de una década se está produciendo en el ámbito de la **Unión Europea** 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.

Desde la **aprobación de la ETE (1999)** han existido **altibajos** en el grado de aplicación e incidencia de la política territorial de la UE. Éxitos como ESPON o la Agenda Territorial Europea pueden contribuir a fortalecer la disciplina de la OT como herramienta útil en la Gobernanza Territorial puesto que favorece la coordinación entre agentes. Sin coordinación las disparidades regionales en el seno de la Unión pueden agravarse, más aún con la ampliación hasta 27 países.

**EL Sistema de Gobernanza Territorial de Navarra se refleja en los gráficos 1 a 4 elaborados por (Dámaso Munárriz, Nasursa 2007).**

**Gráfico nº1**

La ordenación del territorio como disciplina para estrategias de Desarrollo Sostenible

53

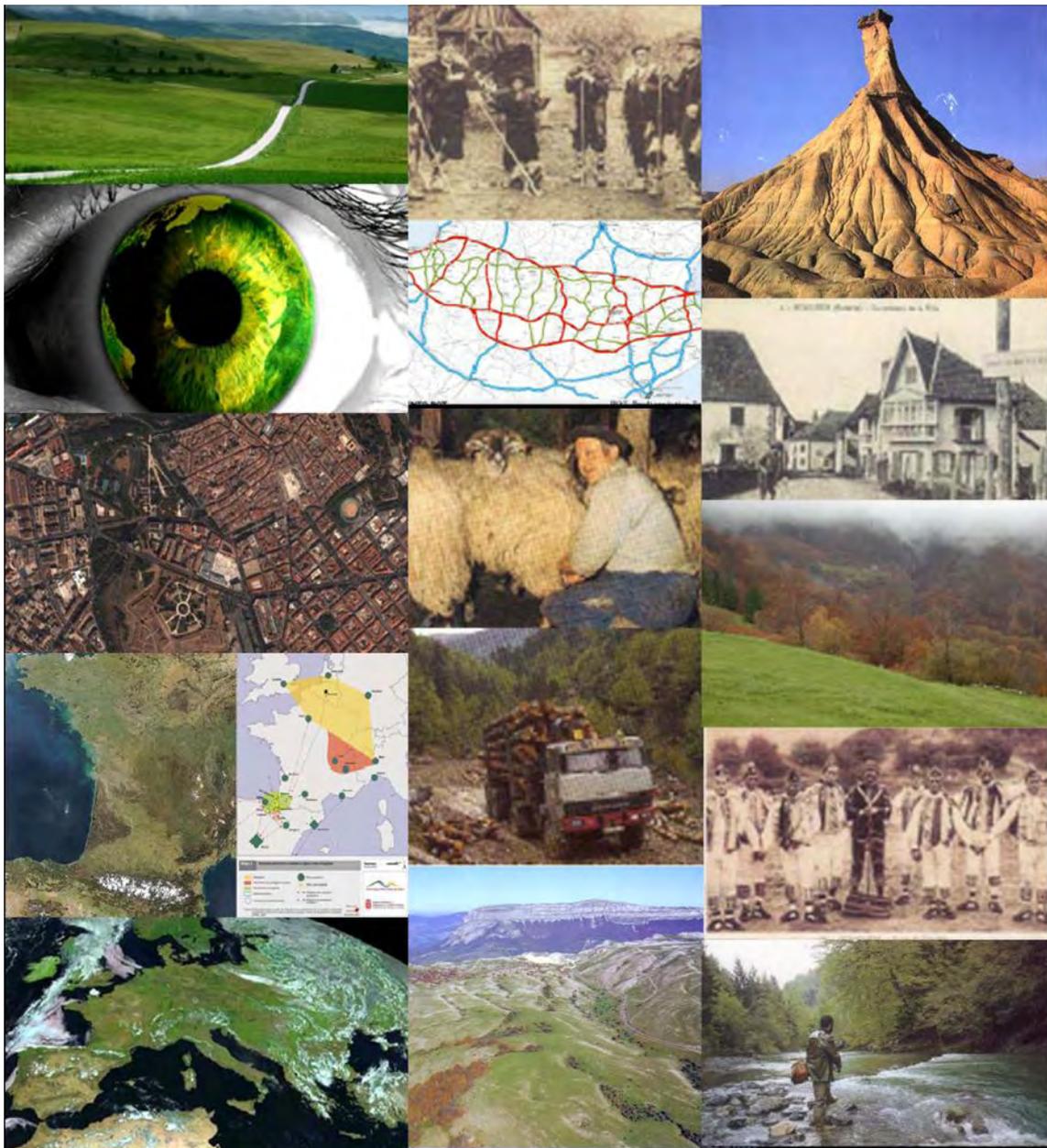


Según se recoge en el gráfico nº 1, los modelos de desarrollo territorial sostenible que recoge la ETE y la LFOTU, y que se concretan en sus estrategias económica, social y medioambiental, se interrelacionan de forma multidisciplinar afectando a 3 aspectos clave: la disciplina y el método científico, la política general y territorial y los procesos administrativos, reconocidos por la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) como propias de la Ordenación del Territorio.

La visión y acción integral sobre el territorio es la que permite a la disciplina de la Ordenación del Territorio ser la más adecuada para estas estrategias. La razón es que refuerzan la cohesión en sus tres dimensiones económica, social y territorial.

Deben establecerse instrumentos y herramientas para cubrir todo el ciclo de Proyecto con incidencia territorial, desde el diseño a la ejecución y evaluación. De ahí, la necesidad de un buen sistema de Gobernanza Territorial.

**La aprobación de la ETN (2005) supuso en Navarra** una modificación en la forma de concebir tanto el desarrollo regional como el papel de la ordenación territorial en esa materia. La ETN asume los principios que inspiraron y se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible.



La finalidad de la OT en Navarra según se recoge en la LFOTU es el **Desarrollo Territorial Sostenible**, concepto que queda caracterizado en la ETN mediante la definición de seis indicadores sintéticos como resultado de la fusión de los objetivos de las Estrategias de Desarrollo Sostenible y los de la ETE: cohesión social, competitividad (con incidencia en la cohesión económica), conservación, accesibilidad, identidad-gestión del patrimonio y policentrismo, representados en el gráfico nº 2

**Gráfico nº 2**

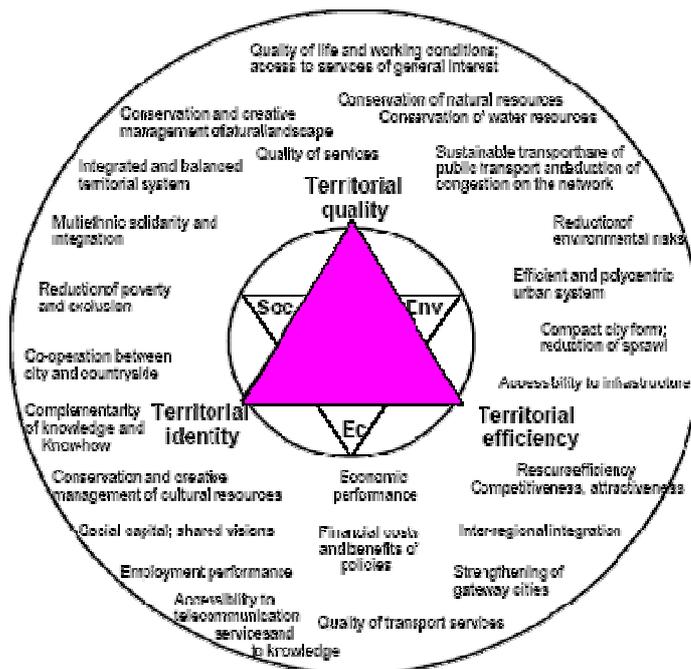
Representación Gráfica de los objetivos de la Estrategia Territorial de Navarra (2005) que caracterizan el Desarrollo Territorial Sostenible en la Comunidad Foral.



55

**Gráfico nº 3**

Estrategia Integrada para la cohesión territorial (ESPON, 2006)



56

El gráfico nº 3 de la Estrategia integrada para la cohesión territorial elaborada por ESPON, muestra los objetivos y criterios de valoración relacionados. Es evidente su similitud con la representación realizada para explicar los seis objetivos estratégicos de la ETN. (Económico, Social, medioambiental, calidad, identidad y eficiencia territorial). El paralelismo no es exclusivamente gráfico también en el contenido conceptual de los objetivos y las variables o criterios de valoración (assessment criteria) que los caracterizan.

El sistema de Gobernanza Territorial de Navarra está formado por el conjunto de agentes, normas, instituciones que intervienen en el territorio, que queda esquematizado en el gráfico nº 4.

**Gráfico nº 4**  
El Sistema de Gobernanza Territorial en Navarra



57

## 2.2. ELEMENTOS DEL SISTEMA DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Como resultado, del proceso mencionado la C.F. de Navarra está concretando un Sistema de Gobernanza Territorial entre cuyos elementos principales destacan:

- **Ley Foral 35 /2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo**
- **Instrumentos de Ordenación Territorial**
  - La Estrategia Territorial de Navarra (ETN)
  - Los Planes de Ordenación Territorial (POT)
  - Los Planes Directores de Acción Territorial (PDAT)
  - Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS)
- **Órganos de carácter participativo y deliberante**
  - Consejo Social de Política Territorial (CSPT)
- **Observatorio de seguimiento territorial**
  - Observatorio Territorial de Navarra (OTN)
- **Procesos de Participación en materia territorial**
  - Comisiones de Seguimiento POT
  - Foro de gestión POT
- **Coordinación y cooperación entre agentes territoriales**
  - Evaluación de instrumentos y herramientas de OT
  - Sistemas de Indicadores de Evaluación

## **Ley Foral 35 /2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo**

El Parlamento de Navarra aprobó con esta Ley el marco jurídico que opera en la concreción de la Ordenación Territorial cuyo objeto tal como establece la Ley es el **Desarrollo Territorial Sostenible**.

### **Instrumentos de Ordenación Territorial**

Definidos en la LFOTU, concretan las estrategias para alcanzar el desarrollo Territorial Sostenible.

- a) La Estrategia Territorial de Navarra (2005)
- b) Los Planes de Ordenación Territorial (En elaboración los Proyectos)
- c) Los Planes Directores de Acción Territorial (desarrollan los POT)
- d) Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

### **Órganos de carácter participativo y deliberante**

#### **El Consejo Social de Política Territorial (CSPT)**

Mediante el Decreto Foral 166/2004, se regula la composición y funciones de este órgano de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra cuyo objetivo primordial es el de trabajar por el desarrollo económico y social de la comunidad navarra en el marco de la sostenibilidad. Su composición integra a amplias esferas de la sociedad, agentes sociales económicos y ambientales, agentes institucionales, colegios profesionales y expertos.

### **Observatorio de seguimiento territorial**

#### **Observatorio Territorial de Navarra. (OTN)**

Para reforzar el seguimiento del proceso de la implementación de la ETN, se considera conveniente la creación de un Observatorio, adscrito al CSPT, como unidad técnica de apoyo a sus funciones. La ETN establece las siguientes labores para el OTN:

- Priorización y seguimiento de las directrices, objetivos y medidas. Coordinación con Departamentos del Gobierno de Navarra, Entidades Locales y agentes sociales y económicos.
- Adecuación a la ETN de de planes y proyectos que se vayan poniendo en marcha.
- Actualización de los indicadores propuestos en los momentos temporales detallados en cada una de las medidas e incorporación de nuevos indicadores que contribuyan a reforzar los objetivos que promueve la ETN. Se recomienda una actualización de indicadores con carácter bianual.

### **Procesos de Participación en materia territorial**

#### **Comisiones de Seguimiento POT**

Como ejemplo de participación las Comisiones de Seguimiento de los POT, agrupan a más de 150 agentes reunidos en 5 comisiones con representantes de las administraciones foral y local y agentes económicos y sociales, que deliberan e

informan las fases de avance y proyecto de los POT antes y después de las informaciones públicas de los documentos.

### Foro de gestión POT

En la elaboración de los POT han surgido entre los agentes territoriales, aspectos que sobrepasan el contenido legal de los documentos pero que reflejan el conocimiento territorial y la sensibilidad ante materias de las que puede generarse aportaciones enriquecedoras para las instituciones responsables de la política territorial de Navarra.

Es por lo que las Comisiones de Seguimiento POT han propuesto la iniciativa de un foro de gestión sobre contenidos POT que **se ha constituido el 3 de julio de 2009** y que nace con la voluntad de reflexionar sobre temáticas con incidencia territorial y elaborar propuestas legislativas.

El foro de gestión se articula con **4 foros temáticos de trabajo:**

- POT y Gobernanza
- Sostenibilidad
- Modelo de Organización Territorial
- Comarca-Área Metropolitana de Pamplona

**El primer foro “POT y Gobernanza”** aborda contenidos POT y de gobernanza relacionadas con la concertación de las competencias con incidencia territorial, la introducción en la legislación de nuevas figuras de gestión, y temas sectoriales como uso sostenible del agua, movilidad, utilización de recursos naturales o riesgos.

**El segundo foro “Sostenibilidad”** debate contenidos de sostenibilidad, como la propuesta de desarrollos legislativos en materia de paisaje, transporte y movilidad o la incidencia de las Normativas en la implantación de actividades económicas para el desarrollo de Navarra.

**El tercer foro “Modelo de Ordenación Territorial”** se dirige hacia la importante materia de definición de un nuevo modelo territorial y mapa administrativo de Navarra, y un nuevo sistema de gestión y de financiación que garantice el equilibrio territorial mediante un fondo de equidad.

**El cuarto y último foro “Comarca-Área Metropolitana”** aborda los contenidos relacionados con la gestión territorial de la Comarca de Pamplona.

### Coordinación y cooperación entre agentes territoriales

El ejercicio de la gobernanza invita a los agentes a la coordinación y cooperación en las diferentes escalas de intervención. Para ello se requiere diferentes herramientas de gestión, y evaluación.

### Herramientas de gestión

Según el criterio de Manuel Benabent (2007) “no hay cultura político-administrativa de la coordinación y de la cooperación suficientemente asentada. El plan al final queda en manos del ente gestor de la OT que tratará de cumplir lo que se sitúa en el marco de sus competencias”.

El foro de gestión de los POT trata de establecer el debate oportuno para mejorar las herramientas de gestión para la real concreción de las determinaciones de los instrumentos territoriales.

### Evaluación de instrumentos y herramientas de OT

Para comprobar la evolución hacia el modelo de desarrollo territorial pretendido se necesita un sistema de evaluación. Así, el análisis territorial se orienta a comprender el modelo territorial, es decir, la expresión simplificada del sistema constituido por las características naturales, los procesos económicos, sociales, culturales, ambientales, etc., y sus repercusiones territoriales.

La propia ejecución de los planes es un reto importante, pero también lo debe ser su evaluación. Como norma general falta la evaluación posterior de los planes. No se analizan, en muchos casos, ni siquiera si se han alcanzado los objetivos previstos en la planificación.

Se necesita la progresiva implantación de sistemas de evaluación. En Navarra el OTN orienta hacia una progresiva cultura de evaluación en materia territorial.

### Sistemas de Indicadores de Evaluación

La ETN y los POT contienen sistemas de indicadores para obtener la evaluación del grado de cumplimiento de sus objetivos. Los indicadores constituyen parámetros de cálculo que proporcionan información sintética sobre un fenómeno determinado.

La **ETN** distingue entre indicadores de situación, centrados en las líneas vertebrales de la ETE, agrupados en 6 indicadores sintéticos (competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, accesibilidad, y gestión del patrimonio) de los indicadores objetivo o de seguimiento.

En los **POT** Se define un sistema de indicadores común de la ordenación de territorio de Navarra, basado en dos grupos principales: los indicadores estratégicos de señalización, y los indicadores de políticas territoriales.





59

Los **indicadores estratégicos de señalización** describen la situación general de la Comunidad Foral de Navarra, y conforman una referencia común para todas las estrategias y planes del Gobierno de Navarra. A modo de ejemplo:

EJE	EJEMPLO DE ESTRATEGIA RELEVANTE EN ETN Y OTROS PLANES	EJEMPLO DE INDICADOR
Competitividad	Impulsar una sociedad centrada en el conocimiento (Plan Moderna)	Gasto en I+D como porcentaje del PIB
Cohesión Social	Conciliar la vida familiar y laboral (ETN)	Tasa de paro femenino
Sostenibilidad ambiental	Ahorrar consumo energético (Plan Energético de Navarra)	Intensidad energética de la economía (consumo de energía primaria por unidad de PIB)
Territorio, incluirá aspectos como policentrismo, accesibilidad)	Favorecer el equilibrio territorial de Navarra (ETN)	Porcentaje de la población de Navarra que vive núcleos vertebradores fuera del Área Metropolitana de Pamplona

Los **indicadores de políticas territoriales** describen el impacto y grado de implementación del conjunto de las políticas territoriales (ETN, POT, PDAT, PSIS) y las políticas sectoriales de incidencia territorial de Navarra.

El sistema de indicadores se estructura según los ejes estratégicos de los POT: patrimonio natural y cultural / sistema urbano / comunicaciones, movilidad e infraestructuras / coordinación.

### 3. LA LEY FORAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANISMO (LFOTU)

#### 3.1 LA LFOTU. OBJETIVOS.

Las competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas y en Navarra se desarrollan en la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), marco legal de referencia para el conjunto de instrumentos de Ordenación del Territorio (OT) y en particular de la ETN, POT y PDAT (Planes Directores de Acción Territorial).

La LFOTU tiene presente entre otras la idea básica de la **estructuración del territorio**. La Ordenación del Territorio, el urbanismo y el conjunto de políticas públicas afectan al territorio, desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

La LFOTU afronta entre otros objetivos:

1. **La Ordenación coordinada del territorio.** El territorio constituye una línea de interacción de políticas globales y locales que necesita la vertebración de los elementos que lo estructuran para que los agentes que intervienen actúen en coordinación dentro de su ámbito competencial respectivo.

Los instrumentos de OT previstos ETN, POT y PDAT por su naturaleza ordenan y coordinan las acciones en el territorio.

2. **El desarrollo sostenible del territorio.** Se parte de unos recursos limitados como el suelo y de actividades con incidencia notable en el medio ambiente.

En el **apartado II de la exposición de motivos**: *“..se fija como objetivo ineludible el desarrollo sostenible de Navarra...Este objetivo está unido a la persecución de la calidad de vida, donde el mantenimiento de los valores medioambientales y sociales reciba protección desde el ámbito de la ordenación del territorio y urbanismo.”*

A ello se refiere de forma expresa en varios preceptos entre otros:

- **art. 2.2.** *“Las actividades administrativas en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen por finalidad el desarrollo sostenible de Navarra,....”*
  - **art. 3.** *“Los principios que deben informar toda actuación pública en relación con el territorio son:*
    - a) *El desarrollo racional y equilibrado de las actividades....*
    - b) *El desarrollo sostenible y cohesionado de los municipios de Navarra....”*
  - Otros como **art. 7.1, 27,2 y 51.1.**
3. **Coordinación de los poderes públicos y participación.** Los poderes públicos deben actuar de manera coordinada para mejorar la prestación de servicios y calidad de vida de los ciudadanos.

Se crea el **Consejo Social de Política Territorial**, que:

- Según el art.15.1. " ...es el *órgano de la Comunidad Foral, de carácter **participativo y deliberante**, en materias de ordenación del territorio*".
- Y según el art.15.2. "*Será función del Consejo conocer las líneas de actuación que establezca la Administración de la Comunidad Foral en materia de política territorial, para lo que **emitirá informes preceptivos y no vinculantes** sobre las disposiciones de carácter general reguladoras de la ordenación del territorio, sobre la Estrategia Territorial de Navarra, sobre los Planes de Ordenación Territorial y sobre los Planes de Acción Territorial*".

Son muchas las definiciones que abordan el **término Ordenación del Territorio**. Una de ellas ya clásica es la aportada en 1984 por la Carta Europea de la Ordenación del Territorio. (CEOT): "*La Ordenación del Territorio es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y cuyo global objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices*".

Por su parte la **LFOTU**, define la Ordenación del Territorio en el **art. 27.1** como "*... el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras*".

Y que continúa en el **art. 27.2** con otra disposición general "*Sus objetivos (de la OT) son los de definir la estructura territorial, perseguir la utilización racional y equilibrada del territorio, vertebrar el territorio mediante el establecimiento de infraestructuras y conexiones de comunicación, e insertar el desarrollo equilibrado y sostenible de sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico que incida en el mejor desarrollo de la Comunidad Foral*".

**El territorio se entiende como la integración de la sociedad, economía y medio ambiente**, que se interrelacionan, y que deben desarrollarse armónicamente y requieren la definición previa de un modelo territorial consensuado y con capacidad de ser planificado. El territorio por tanto, ya no debe considerarse meramente como el soporte físico de las acciones sectoriales y de la acción urbanizadora.

La Ordenación del Territorio es la herramienta que garantiza alcanzar el modelo territorial sostenible a la que orienta y obliga la LFOTU, y que sirve para la coordinación inteligente de las políticas sectoriales.

### 3.2. LA LFOTU Y LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

El **art. 28.1** establece “Los instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad Foral de Navarra son:

- e) La Estrategia Territorial de Navarra (ETN)
- f) Los Planes de Ordenación Territorial (POT)
- g) Los Planes Directores de Acción Territorial (PDAT)
- h) Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. (PSIS)

La **ETN** se sitúa en el ámbito de la **planificación estratégica**, contiene estrategias y mecanismos de evaluación del proceso de desarrollo territorial que propugna y es de carácter orientativo.

Los **POT** tienen naturaleza de planificación **estructurante**. Su función esencial es establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio que definen el modelo en áreas de Navarra de ámbito supramunicipal y contiene determinaciones vinculantes.

Los **PDAT**, tienen naturaleza de planificación **operativa**, y tienen por objeto la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio, y requieren la aprobación previa de un POT que desarrollan. Pueden programar actuaciones sectoriales y reservar y obtener suelos.

Los **PSIS** entran en la esfera de la planificación **ejecutiva**, cuyo objeto es ordenar y regular implantaciones concretas sobre el territorio hasta un nivel pormenorizado y que puedan ser ejecutables.



#### 4. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA (ETN)



#### 4. La Estrategia Territorial de Navarra (ETN)

61

##### 4.1. REGULACIÓN DE LA ETN EN LA LFOTU

La ETN tiene por **objeto y finalidad, art.31.2:**

- a) *“La **cohesión económica y social** del territorio de Navarra, la utilización racional de sus recursos naturales, la conservación de su patrimonio cultural y la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de calidad de vida.*
- b) *La integración coordinada de la **política de desarrollo territorial** con la referida a las regiones de la Unión Europea, conforme a la estrategia territorial común de ésta última.*
- c) *La coordinación y cooperación con las **regiones del entorno** geopolítico próximo y con las pertenecientes a los mismos organismos comunes de ámbito europeo.*
- d) *La **cooperación** con y entre las entidades locales, los organismos representativos de las mismas y las entidades representativas de intereses económicos, sociales, vecinales y sectoriales para diseñar políticas de carácter sectorial en interés común”.*

Se entronca la ETN con la **ETE, Estrategia Territorial Europea**, y con sus objetivos de competitividad, cohesión y sostenibilidad.

#### 4.2. ETN. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA.

La ETN se constituye en el instrumento de **planeamiento estratégico de la Comunidad Foral**, que debe orientar su desarrollo coordinando el impacto que sobre el territorio puedan tener las diferentes políticas sectoriales. Comprende un conjunto de criterios y medidas sobre la ordenación física del territorio, sus recursos naturales, infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y el patrimonio cultural.

Se persigue **vertebrar el territorio** con criterios de cohesión económica y social, competitividad, accesibilidad y conectividad, sostenibilidad y gestión adecuada de los recursos naturales y patrimonio cultural.

#### 4.3. MARCO EUROPEO. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE).

La ETN es un intento de aplicar los principios de la ETE, los **objetivos políticos de desarrollo sostenible** para la Unión Europea:

1. **Competitividad** más equilibrada
2. Mayor **cohesión socioeconómica**
3. Mejor **conservación** de los recursos naturales y del patrimonio cultural

Y además las políticas territoriales deben perseguir tres **objetivos de carácter territorial** adicionales con el fin de avanzar hacia mayores niveles de bienestar y de equilibrio territorial y social:

1. El desarrollo de un **sistema urbano más policéntrico** y, en consecuencia, más equilibrado, que además refuerce la colaboración urbano-rural.
2. Una mayor equidad en el **acceso** a los servicios, las infraestructuras y al conocimiento.
3. La gestión eficiente e inteligente del **patrimonio** natural y cultural.

La **ETN** asume y profundiza sobre los criterios establecidos en la Estrategia Territorial Europea. En este marco se ha desarrollado la ETN, basada en estos seis **principios u objetivos**:

- Tres **de carácter general**, idénticos a las Estrategias de Desarrollo Sostenible de la U.E.:
  - **Competitividad**
  - **Cohesión social**
  - **Sostenibilidad**. Protección de los recursos y del Medio Ambiente
- Tres de **carácter territorial**, y coherentes con la Política de Desarrollo Regional de la Unión Europea:
  - **Policentrismo** y nueva relación entre lo rural y lo urbano,
  - **Accesibilidad** a las infraestructuras y el conocimiento,
  - **Gestión del patrimonio** cultural y natural.

La **competitividad** es la capacidad de un país o región para generar más riqueza en los mercados mundiales, al tiempo que aumenta la renta de su población.

La **cohesión social** supone la eliminación de las desigualdades económicas y sociales, y capta la vulnerabilidad de algunas personas para acceder a la vivienda, educación, salud, formación, servicios sociales, y nuevas tecnologías, con el riesgo que ello supone para su falta de integración social y cultural.

La **sostenibilidad** se relaciona con la capacidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la de las generaciones futuras en lo referente a recursos naturales, calidad de vida y cohesión social.

El **policentrismo** hace referencia al desarrollo de un nuevo modelo que contribuya a evitar la excesiva concentración de habitantes y riqueza en un único punto y que fomente la complementariedad y la cooperación entre el campo y la ciudad.

La **accesibilidad a las infraestructuras y el conocimiento** consiste en favorecer una distribución geográfica eficiente de los servicios públicos y las infraestructuras en el territorio, incluidas las intangibles, como el conocimiento, la innovación y las nuevas tecnologías.

La **gestión del patrimonio natural y cultural** consiste en preservar y desarrollar creativamente los espacios naturales y culturales con especial importancia histórica, estética y ecológica.

#### **4.4. ETN. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA C.F. DE NAVARRA**

---

Las **conclusiones del diagnóstico** se resumen en:

- Navarra tiene una **economía abierta** cuyos mayores activos son su localización geográfica y su población. Sin embargo, desde el punto de vista social y local es una sociedad menos abierta, lo que puede limitar su adaptación a los nuevos retos de la economía global.
- Navarra está **bien conectada** y articulada con las regiones vecinas aunque se prevén estrangulamientos en su conexión con Europa por lo que necesitará apostar por una mayor permeabilización de los Pirineos. Por otra parte, su localización permitiría un desarrollo policéntrico con las ciudades españolas de Vitoria, Logroño, Zaragoza y Bilbao y las francesas de Pau, Burdeos, y Toulouse.
- Navarra puede funcionar como una **Región-ciudad**, para lo que necesita reforzar armoniosamente el papel de Pamplona como núcleo articulador y puerta de la región, impulsar sus ciudades intermedias, desarrollar sus tres vocaciones (Pirenaica, Atlántica y la que la une al Valle del Ebro) y conservar y mantener sus espacios rurales y naturales como elementos estructurantes del territorio.

Será necesario un esfuerzo de **reequilibrio territorial** que abra nuevas oportunidades, especialmente al Pirineo, a los valles y montañas de la Zona Media, a Tierra Estella y al Baztán-Bidasoa, y potenciar las relaciones entre los núcleos intermedios con los espacios rurales que los circundan

- o Es necesario un **modelo de desarrollo urbano** que concentre impactos y reutilice los centros urbanos ya existentes.
- o Promover estas acciones exige la **coordinación con las regiones** vecinas en el desarrollo de infraestructuras, la gestión de recursos ambientales compartidos y la previsión de equipamientos, el desarrollo sostenible y la valorización de los activos naturales.

62



#### 4.5. MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL DE NAVARRA

El Modelo parte de la concepción de **Navarra como una Región-Ciudad**, con el establecimiento de una importante ciudad central, de concepción discontinua, que se relaciona con los grandes espacios económicos o naturales externos a la región a través de tres zonas (Atlántico, Ebro, Pirineo) – que definen las vocaciones de la región- y que procura el mantenimiento de su red urbana de asentamientos como un valor cultural pero también como medido de conservación del territorio.

El modelo de desarrollo territorial deseable **evita diferentes escenarios** estudiados como el desarrollo de un gran centro (Pamplona y su comarca), el fomento de núcleos pequeños por todo el territorio, el crecimiento en forma de estrella o complementar la capital con una segunda gran ciudad al sur (Tudela).

El modelo se puede resumir en tres grandes **criterios**:

1. En la idea de potenciar el **policentrismo**, mantiene la idea de contar con una **capital** con dimensiones competitivas, pero amplía su ámbito funcional a las **ciudades intermedias** situadas en distancias de 30-40 kilómetros, – Alsasua, Estella, Tafalla, Sanguesa- para crear un **área polinuclear central** y en forma de estrella, con una masa crítica suficiente para ser reconocible en escalas regionales como puerta de Navarra. En esta gran área se concentran e imbrican todos los elementos del Modelo de Desarrollo Territorial y constituye el centro del concepto y la realidad de la “región-ciudad”.

En esta área **Pamplona** tiene un papel fundamental, debe crecer como ejemplo de ciudad sostenible reforzando su atractivo como ciudad del conocimiento, la innovación y la calidad de vida.

2. Articular un espacio dinámico de cooperación y con vocación de corredor económico a lo largo del **Eje del Ebro**, que consolide sus poblaciones, y en el que Tudela está llamada a adquirir un papel de primer orden.
3. Potenciación de los espacios con mayor **vocación Atlántica** de Navarra, el aprovechamiento prudente y sostenible del **espacio pirenaico** y la articulación de las zonas rurales intermedias como estrategias de consolidación de sus poblaciones.

**Se persigue mediante el policentrismo conseguir una concentración urbana** que garantice la competitividad extendiendo su dinamismo a las ciudades intermedias resaltando el papel de Pamplona, así como el papel del corredor económico a lo largo del Eje del Ebro y la articulación con las zonas rurales intermedias.

**La conexión es característica del policentrismo y de la vertebración territorial definida así como la cooperación** entre ciudades y territorios a escala intermedia está implícita para conseguir la pretendida configuración del área polinuclear central y del corredor del Eje del Ebro.

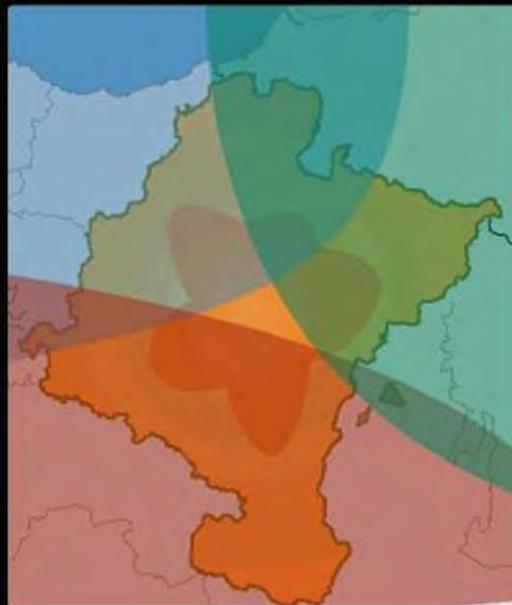
63/64

## Navarra Región- Ciudad



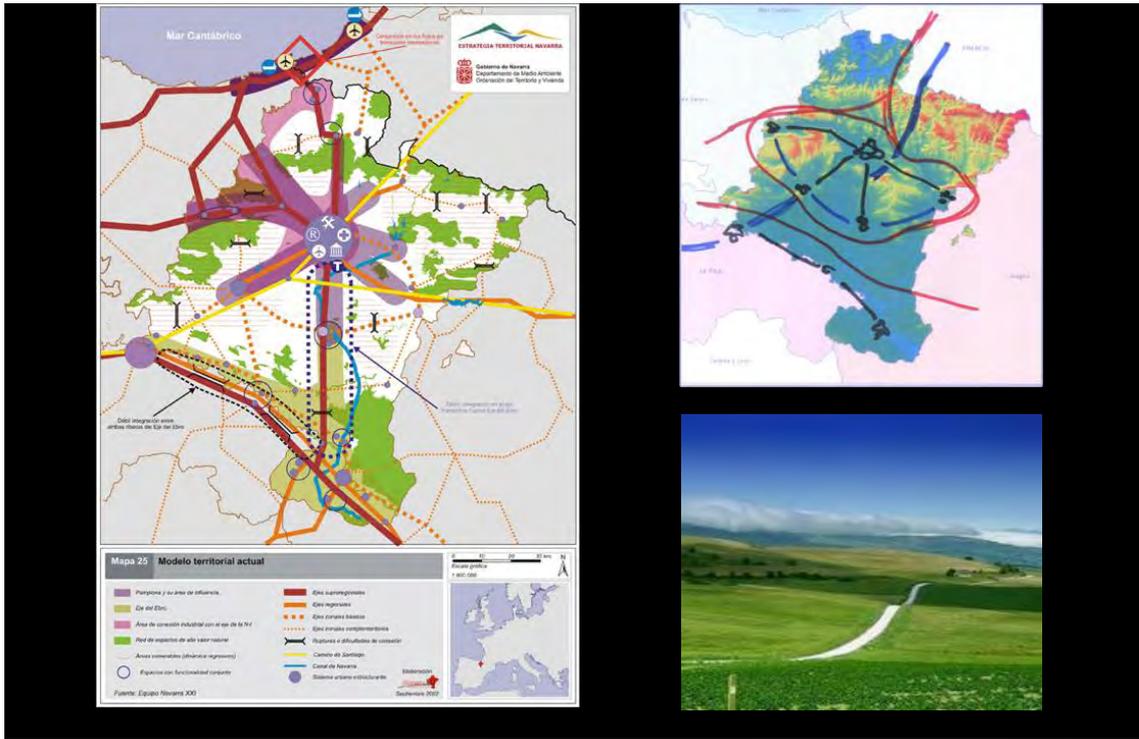
Navarra como una **Región-Ciudad**, con el establecimiento de una importante ciudad central (Pamplona y ciudades intermedias), que se relaciona con los grandes espacios económicos o naturales externos a la región a través de **tres zonas (Atlántico, Ebro, Pirineo)** – que definen las vocaciones de la región- y que procura el mantenimiento de su red urbana de asentamientos como un valor cultural pero también como medido de conservación del territorio.

## Modelo Desarrollo Territorial



## Elemento 1 MDT. Subsistemas regionales

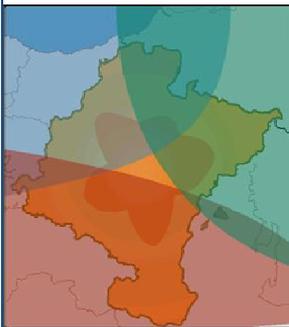
65/66



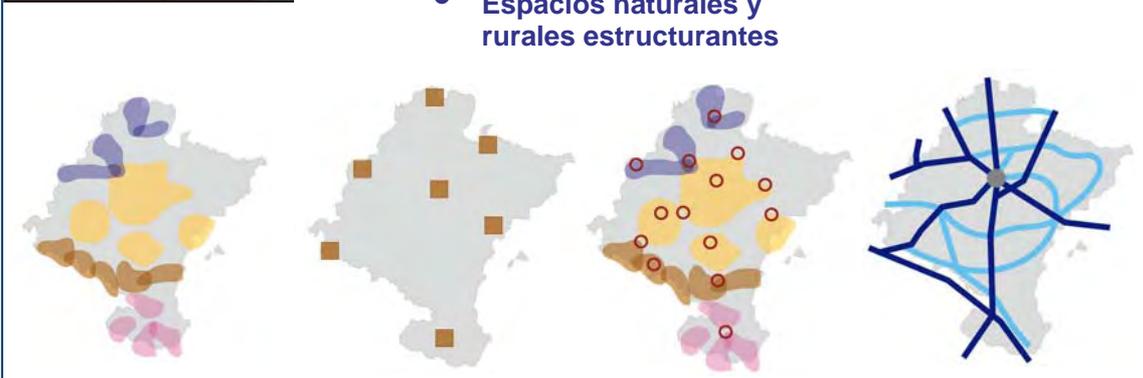
**MDT. Modelo Desarrollo Territorial**

### ETN. Modelo Desarrollo Territorial

#### Elementos del Modelo



- Subsistemas regionales
- Subsistemas urbanos
- Espacios puerta
- Espacios rótula
- Corredores de infraestructuras
- Espacios naturales y rurales estructurantes



#### 4.6. ELEMENTOS DEL MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL (MDT)

Los elementos del Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) son:

**1) Los subsistemas regionales:**

La pertenencia de Navarra a espacios supraregionales como el Arco Atlántico, el eje de Ebro o las Áreas de Montaña del Pirineo.

*“Entendidos como espacios que permiten una mejor comprensión de las características de las diferentes partes de la Comunidad Foral. Esto permite definir sus problemas y potencialidades a una escala más fina y determinar papeles y funciones en el marco de la estrategia territorial. Estos subsistemas se definen en función de las formas de asentamiento; los sistemas de comunicación, internos y externos; y el paisaje y la cultura. ”*

**2) Los subsistemas urbanos.**

*“Núcleos de población que funcionan de forma conjunta dotando a sus territorios circundantes de una capacidad de competencia sobre otros en alguna o todas las actividades ciudadanas así como en la capacidad inequívoca de gestionar su propio territorio. Tienen una clara influencia en la definición de los ámbitos para la planificación territorial a escala”.*

**3) Los espacios puerta.**

*“Son aquellas áreas o núcleos que permiten el acceso físico o cultural a Navarra, o aquellos con una identidad propia que se relacionan de forma directa con el exterior”.*

**4) Los espacios rótula**

*“Son aquellos espacios o núcleos que destacan por su capacidad para compartir ámbitos de relación por su situación geográfica o por su formación como espacios competitivos en una materia. Son de vital importancia en la configuración del espacio regional puesto que facilitan el acceso a las diferentes escalas del territorio: núcleo, subsistema urbano, comarca, zona, región. Algunos de estos espacios pueden tener una proyección que supera incluso el espacio regional”.*

**5) Los corredores de infraestructuras**

*“Espacios que acogen el sistema de comunicaciones que permiten a Navarra la conexión con las Áreas Metropolitanas vecinas, con la capital de España, con Francia y con el resto de Europa, Deberán gestionarse de manera adecuada en términos de impacto territorial y teniéndose en cuenta tanto las presiones actuales como las futuras”.*

**6) Los espacios naturales y rurales estructurantes.**

*“Van más allá de la red de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) ya que se trata de espacios naturales y paisajes culturales, mucho más intervenidos por el hombre, y que se deben gestionar de una manera especial. En estos espacios se concentra también buena parte de los elementos de la cultura y del patrimonio del Modelo Territorial de Navarra”.*

#### 4.7. ESTRATEGIAS DE LA ETN

La ETN define **tres grandes estrategias**, dependientes entre sí y que al igual que los objetivos que marca la ETE permitan **alcanzar un territorio**:

- Competitivo y cohesionado.
- Accesible y conectado.
- Culto y de calidad.

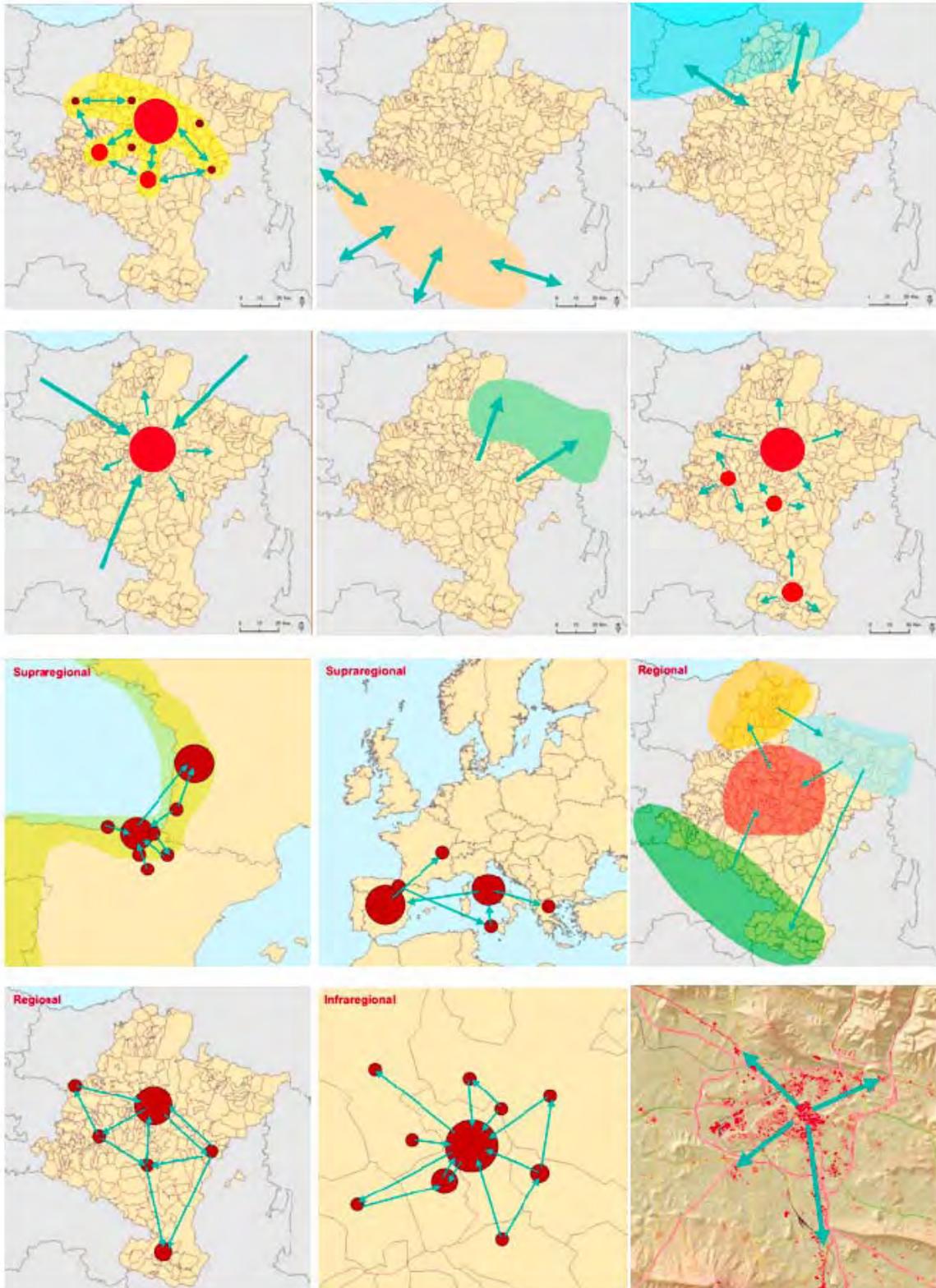
**Para alcanzar un territorio competitivo y cohesionado se proponen las siguientes opciones estratégicas:**

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

67



Esquemas del Modelo Territorial de Navarra





El Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra, junto a la empresa pública Navarra de Suelo Residencial, NASURSA que asume la dirección técnica de los trabajos, está elaborando los Planes de Ordenación Territorial de Navarra - POT. Este proceso aglutina todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra distribuido en cinco ámbitos territoriales, desarrollando el contenido establecido en la Estrategia Territorial de Navarra y en el resto de disposiciones en la materia.

Nafarroako Gobernuako Etxebizitza eta Lurraldearen Antolamendu Departamentuak, NASURSA Nafarroako Etxebizitzetarako Lurzorua enpresa publikoaren batera, Lurralde Antolamenduko Planak (LAP) egiten ari da. Enpresa publiko horrek lanen zuzendaritza teknikoa hartu du bere gain. Prozesu horrek Nafarroa osoa barne hartzen du, eta bost lurralde-eremutan banatzen du. Horrez gain, Nafarroako Lurralde Estrategiak nahiz gaiaren inguruan egindako bestelako xedapenek ezarritakoa garatzen ditu.

## 5. LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (POT)

### 5.1. REGULACIÓN DEL POT EN LA LFOTU

El **art. 34** de la LOFTU nos sitúa ante la naturaleza de los POT, Instrumentos que en Navarra se están elaborando -en la actualidad en fase de proyecto- y que en número de 5 cubren la totalidad del territorio navarro.

Según el **art.34.1** *“Los POT tienen por **objeto** la ordenación del territorio de áreas o zonas de Navarra de ámbito supramunicipal”.*

Según el **art. 34.2** *“Son **funciones** de los POT:*

- a) *Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable y soporte obligado de las actividades con incidencia en el mismo, tanto por parte de las Administraciones y Entidades Públicas como por los agentes privados.*
- b) *Establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio comprendido en su ámbito.*
- c) *Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio. “*

Según el **art.34.3** *“El **ámbito** de los POT estará constituido por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o por áreas que, por su dimensión y características funcionales, precisen de una consideración conjunta y coordinada de su problemática territorial y de una planificación de carácter integrado. Los POT incluirán, en general, términos municipales completos”.*

Según el **art.34.4.** *“Las determinaciones de los POT tendrán **carácter vinculante** salvo que en ellos se establezca expresamente su carácter orientativo”.*

El **art. 35.1** establece que *“Los POT podrán contener las siguientes determinaciones:...”*

- a) Ámbito geográfico
- b) Estructura funcional básica del territorio
- c) Medio físico y sus recursos naturales
- d) Sistema urbano
- e) Sistema económico y productivo
- f) Sistema de transportes y comunicaciones
- g) Patrimonio arquitectónico y arqueológico
- h) Integración ambiental de los planes y proyectos
- i) Criterios para la ordenación urbanística municipal
- j) Previsiones desarrollo POT

## 5.2. QUÉ SON LOS POT

---

Los **Planes de Ordenación Territorial de Navarra** son instrumentos de **Ordenación del Territorio** cuyo ámbito está constituido por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o por áreas que, por su dimensión y características funcionales, precisan de una consideración conjunta y coordinada de su problemática territorial y de una planificación de carácter integrado.

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

- Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable y soporte obligado de las actividades con incidencia en el mismo, tanto por parte de las Administraciones y Entidades Públicas como por los agentes privados.
- Establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio comprendido en su ámbito.
- Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio.

Los **POT** se configuran como un instrumento de **ordenación del territorio** con un elevado componente de estrategia territorial, de estrategia global que a largo plazo condense las principales direcciones que, desde la opción de la **ordenación del territorio** han de encaminar el futuro del ámbito territorial de las cinco zonas de Navarra que se ordenarán mediante **POT**.

### 5.3. ÁMBITOS POT

Se identifican 5 ámbitos POT para el conjunto del territorio navarro.

La elaboración simultánea de los 5 POT permite una ordenación integral y conjunta de la Comunidad Foral de Navarra y personalizada para cada ámbito.

La delimitación de los cinco ámbitos en los que afrontar la ordenación territorial de Navarra a escala intermedia responde a las previsiones de la ETN, que define el Modelo de Desarrollo Territorial de Navarra en torno a los ámbitos que convino en denominar Navarra Pirenaica, Navarra Atlántica, Área Urbana Central, Zonas Medias de Navarra y Eje del Ebro.

Los cinco ámbitos delimitados para los POT, en coherencia con las previsiones de la ETN, son los siguientes:

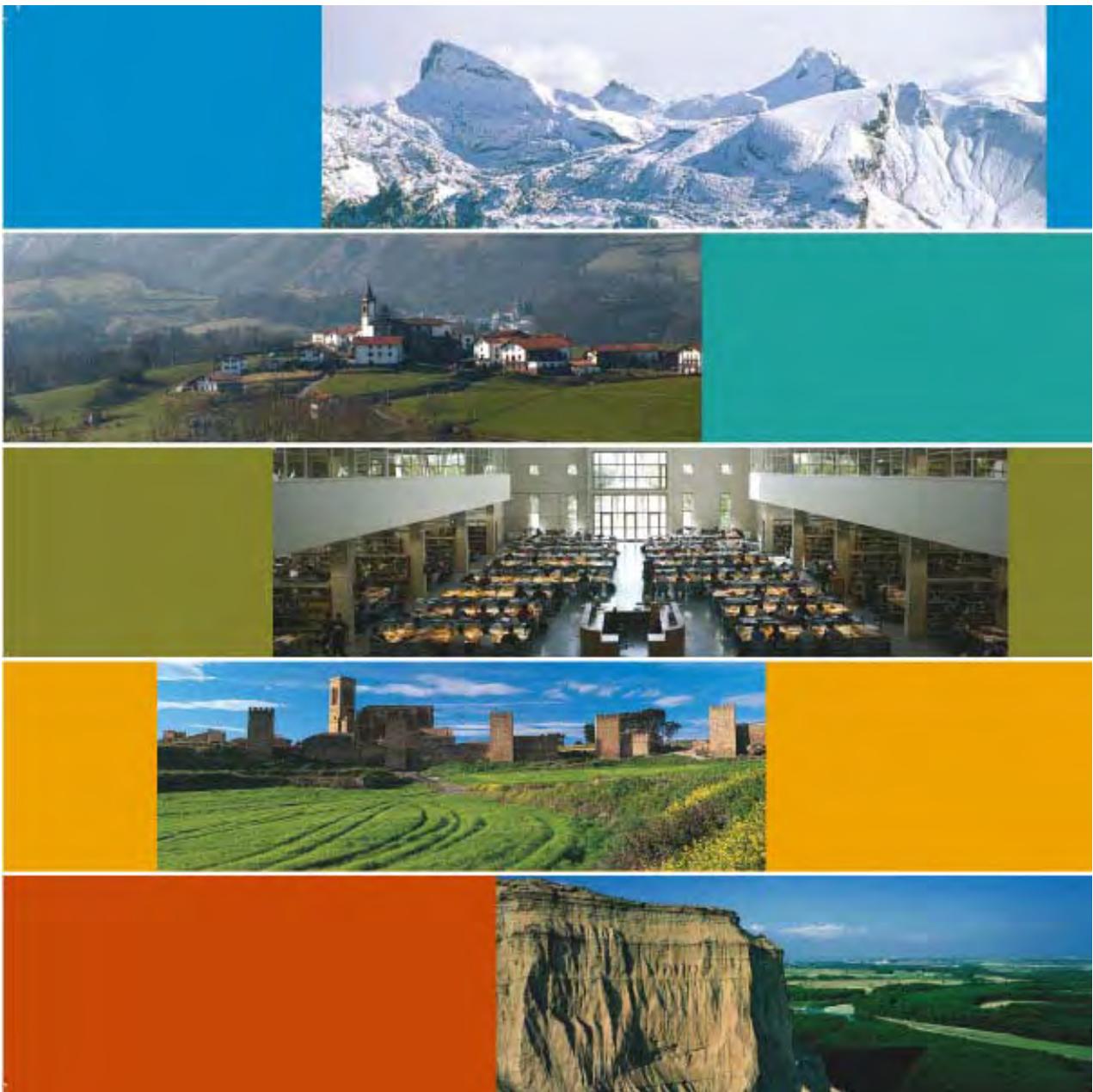
70



#### 5.4. SÍNTESIS DE ÁMBITOS POT

La formulación conjunta de los cinco POT permite tener una visión integradora del Modelo de Desarrollo Territorial y de sus elementos estructurantes, compatible con la elaboración y tramitación de cinco POT, personalizados para cada ámbito. El documento Resumen 5 POT, síntesis de los contenidos del conjunto de los POT, refuerza esta orientación integradora. A continuación se extracta una síntesis del diagnóstico de cada ámbito POT .

71



## POT 1 Pirineo / Pirinioak



### PROYECTO POT 1

El ámbito abarca casi el 20% de la Comunidad foral, pero en él tan sólo reside el 2% de la población navarra. El objetivo principal del POT1 es fijar y mantener dicha población.

El diagnóstico del POT1, igual que la Estrategia Territorial de Navarra, considera al Pirineo un elemento clave para el bienestar navarro por ser un espacio natural único y con un valioso patrimonio arquitectónico y artístico. Aunque sus características topográficas, la fragmentación entre valles, la falta de estructura funcional interna, su economía tradicional y su escasa población están dificultando su desarrollo.

El POT1 propone reequilibrar el territorio potenciando los principales núcleos de población y consiguiendo que sean complementarios. Hay que garantizar la accesibilidad de la población a los servicios a través

de las comunicaciones viarias y revalorizar el modelo de vida rural promoviendo un desarrollo sostenible en términos sociales, económicos y ambientales.

### 1 LAP-EN PROIEKTU

*Eremuak Foru Komunitateko % 20 hartzen du baina bertan nafarren % 2 baino ez da bizi. 1 LAP-en xede nagusia populazio hori finkatu eta horri eustea da.*

*1 LAP-en diagnosiak, Nafarroako Lurralde Estrategiak bezala, Pirinioak Nafarroaren ongizaterako funtsezko elementua da gune natural paregabea baita eta arkitektura eta arte ondare baliotsua baititu. Hori horrela izanda ere, haren topografiak, haranen arteko banatze horrek, hurrengo egitura*

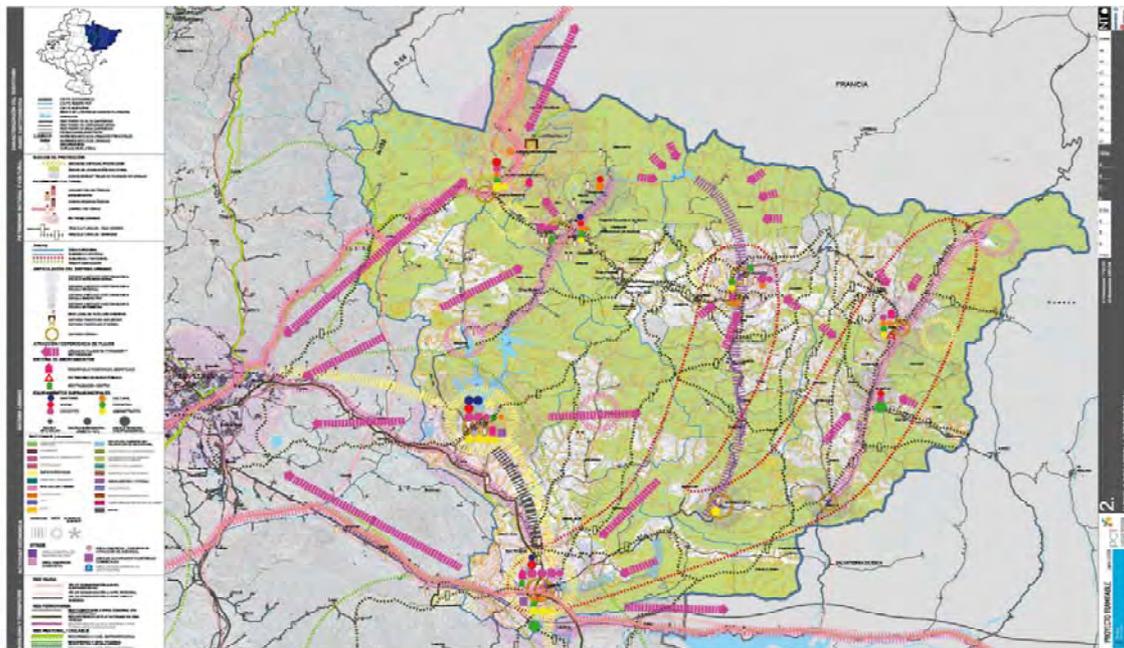
*juntzionalik ezak, haren ekonomia tradizionalak eta haren populazio eskasak garapena galarazten diote.*

*1 LAP-ek lurraldea berrrekatzea proposatzen du, populazio gune nagusiak indartuz osagarriak izan daitezzen lortzeko. Herritarrei zerbitzuetara errepidez iristea bermatu behar zaie eta herri txikien bizimodua birbaloratu behar da gizarte, ekonomia nola ingumen aldetik garapen iraunkorra sustatzeko.*

39 municipios ubicados en los valles de Erra, Aezkoa, Salazar y Roncal, y las cuencas prepirenaicas de Lumbier y Aoz.

39 udalerrri daude Erroibar, Aezkoa, Zaraitzu eta Erronkari haranetan eta Irunberri eta Agoizko Pirinioetako arrotan.

info@potnavarra.com



POT 2 Navarra Atlántica | LAP 2 Nafarroa Atlantikoa

PROYECTO POT 2

El POT2 se caracteriza por su uniformidad en cuanto a valores culturales, medioambientales, riqueza natural y del patrimonio edificado, y también por la diversidad de las actividades que se desarrollan en el territorio. Las zonas de Lesaka-Bera, Leitza y Alsasua, pioneras en industrialización, conviven con municipios ganaderos. Se trata de una zona estratégica, bien comunicada, pero en la que se ha producido cierta fragmentación de hábitats naturales que el POT2 propone corregir. Para prevenir la emigración de producción industrial a otros países, el POT2 propone diversificar sus sectores productivos incluyendo actividades como las telecomunicaciones, la investigación, las nuevas tecnologías, el turismo, la agricultura y la ganadería especializadas. Al ser un ámbito frágil y muy valioso en lo que se refiere a sus características naturales, todas

las decisiones que le afecten deberán contener una previa reflexión acerca de la sostenibilidad.

2 LAP-EN PROIEKTUA

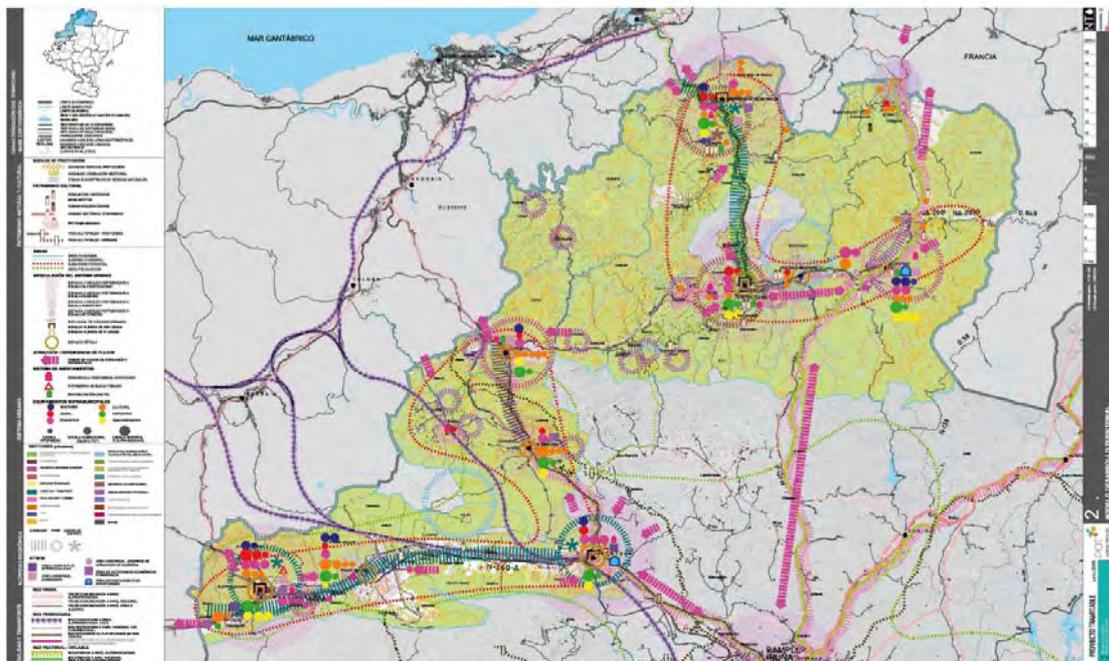
2 LAP-en ezaugarriak dira, alde batetik, kultura, ingurumen, natura aberastasun eta eraikitako ondarean duen berdintasuna, eta beste aldetik, haren eremuan egiten diren jardueren aniztasuna. Industrializatzean aitzindariak izan diren herriak, Lesaka-Bera, Leitza eta Alsasua, nagusiki nekazalgotik bizi diren herrien ondoren daude. Eskualde estrategikoa da, ongi komunikatua, baina habitat naturalen arteko nolabaiteko etetea du. Horixe da 2 LAP-ek zuzendu nahi duena. Industria ekoizpena beste estatu batzuetara eramatzeko ekiditearren.

2 LAP-ek ekoizpen sektoreak dibertsifikatzea proposatu du, honako hauek sartuz: telekomunikazioak, ikerketa, teknologia berriak, turismoa, nekazaritza eta abeltzaintza espezializatuak. Eremu hauskorra baita eta ezaugarri naturaletan oso baliotsua, eremuan eragina duten erabaki guztiek alde aurretik irankortasunaren gaineko hausnarketa egina behar dute.

Formado por 44 municipios y 35 concejos cuya población asciende a un total de 49.599 habitantes.

44 udalerrik eta 35 kontzejuk osaturik dagoen eremu honetan 49.599 lagun bizi dira.

info@potnavarra.com



POT 3 Área Central | LAP 3 Area Zentrala

PROYECTO POT 3

Ámbito con complementariedad entre el territorio urbano y rural, que aglutina los municipios del área metropolitana de Pamplona y núcleos de carácter rural situados en su entorno.

Sus principales fortalezas se derivan del área metropolitana, foco de atracción de población y actividad donde se concentran dotaciones, infraestructuras y servicios, y de la alta calidad ambiental de su entorno próximo. Las debilidades provienen de la fragmentación administrativa y de competencias, su excesiva dependencia del sector industrial, la deficiente conectividad de algunas zonas del ámbito rural y la ocupación excesiva de suelo.

El POT3 pretende propiciar un desarrollo urbano y territorial equilibrado controlando la expansión de la metrópoli e impulsando polos locales de desarrollo en el entorno. Para ello, y siempre con criterios de

sostenibilidad, propone gobernar el territorio desde una perspectiva comarcal que garantice la gestión de espacios, infraestructuras y equipamientos de carácter supramunicipal.

3 LAP-EN PROIEKTUA

*Irúnko metropoli edo hiri guneko udalerriak eta haren inguruko landa gunek biltzen dituen eremu honetan hiri eta landa lurraldeak osagarriak dira.*

*Haren indargune nagusiak hiri gunetik datoz, metropoli edo hiri gunea populazioa eta jarduerak erakartzeko eremua baita; hornidurak, azpiegiturak eta zerbitzuak biltzen diren eremua eta ingurumen kalitate handiko inguru gertua duena. Ahuleziak hauetatik datoz: administrazio eta eskumen banatzeak, industria*

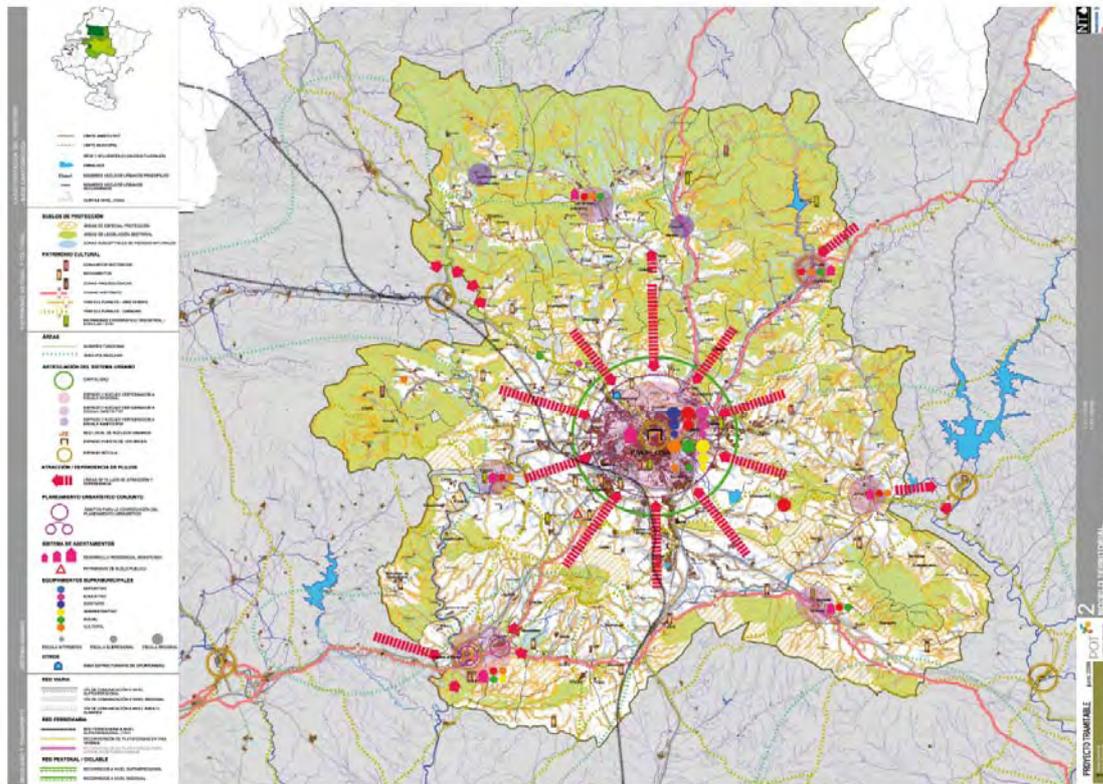
*sektoreetiko mendekotasun handiegitik, landa eremuko zenbait eskualderen komunikabide lotura eskasetik eta lurzorua erokupazio gehiegizkotik.*

*3 LAP-ek hiri eta lurralde garapen orokua ahalbidetu nahi du, metropoliaren hedapena kontrolatuz eta inguruan tokiko garapen gunek indartzuz. Horretarako, eta beti iraunkortasun irizpideak dituela, eremua udalerriz gaindiko izaera duten espazioak, azpiegiturak eta ekipamenduak ludeatzea bermatzen duen eskualdeko ikusmolde batez gobernatzea proposatu du.*

Formado por 57 términos municipales de diferentes características con una población de 313.206 habitantes.

*Izaera ezberdineko 57 udalerririk osatuta dago eta 313.206 bizilagun ditu.*

info@potnavarra.com



## POT 4 Zonas Medias | LAP 4 Erdialdeko Eremuak

### PROYECTO POT 4

Territorio intermedio que conecta el Área Central y el Eje del Ebro y que se caracteriza por la diversidad. Sus municipios dependen en exceso de ciudades limítrofes mayores, lo que produce un decrecimiento y envejecimiento de la población en la zona, paliado en parte gracias a la inmigración. Entre sus fortalezas están la diversidad y riqueza natural de su entorno, su patrimonio cultural, la cohesión social y los buenos enlaces varios del ámbito con el exterior.

Los retos fundamentales del POT4 son conseguir para sus municipios una identidad territorial conjunta y recuperar el liderazgo de sus cabeceras como integrantes del esquema polinuclear central de Navarra. Para ello, propone mejorar las infraestructuras viarias internas, reforzar el patrimonio cultural y fortalecer el sistema urbano en torno a sus tres cabeceras principales, Estella,

Tafalla-Olite y Sangüesa, apoyándose en las oportunidades de desarrollo de actividades que surgen en el ámbito.

### 4 LAP-EN PROIEKTUA

*Tarteko eremua da, Erdialdeko Eremua eta Ebroko Aintza lotzen dituen eta ezagarrri nagusia aniztasuna duena. Bertako udalerriek ondoko hiri handiagoen morrontza handia dute. Horiek eskualdeko populazioaren gutxitzea eta zahartzea ekarri du, nahiz eta immigrazioak neurri batean ondorio horiek arinditu. Indargunecen artean, haren ingurunecko aniztasun eta aberastasun naturala dugu, haren ondare kulturala, haren gizarte kohezioa bai eta eremua kanpoko eskualdeekin lotzen dituen errepide lotura onak ere.*

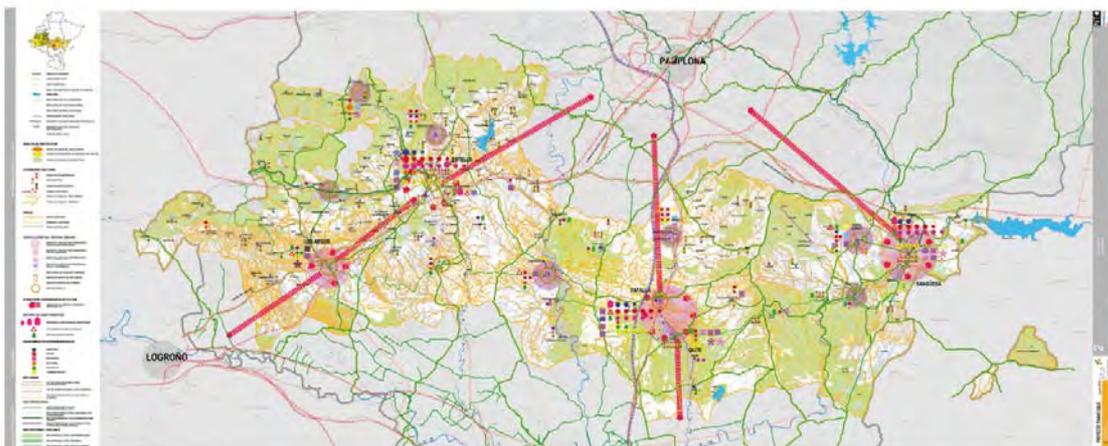
*4 LAP-en erronka nagusiak eremu horietako udalerriek lurralde nortasun bateratua erdiestea da, bai eta hango*

*herriburuek Nafarroako erdialdeak duen gune anitzeko eskema horretan euren lidergoa eskuratzeari. Horretarako barneko errepide azpiegitura hobetzea, ondare kulturala sendotzea eta herriburu nagusiak diren Lizarra, Tafalla-Erriberri eta Zangoza udalerrien inguruko hiri sarca indartzea proposatu du, eremuan sortzen diren garapen aukeretan oinarrituz.*

88 municipios de Tierra Estella y Navarra Media Oriental, incluido el entorno de Tafalla-Olite y de Sangüesa,

*Estellerriko eta Eki-Ekialdeko Nafarroako 88 udalerri daude, Tafalla-Erriberri eta Zangozako inguruak barne daudela.*

info@potnavarra.com



## POT 5 Eje del Ebro | LAP 5 Ebro Ardatza



### PROYECTO POT 5

Constituye una unidad geográfica bien diferenciada, territorialmente homogénea, que guarda una estrecha relación con las Comunidades Autónomas vecinas. Sus municipios se distribuyen uniformemente a lo largo de una conexión natural, el Valle del Ebro, conformando un sistema de funcionamiento policéntrico.

Esta singularidad del Eje del Ebro hace que deba configurarse como espacio de cooperación con los territorios de Aragón y la Rioja y que el peso de la zona no recaiga en torno a una cabecera comarcal única, sino que se refuercen tanto las poblaciones presentes a lo largo del eje como las relaciones entre ellas. La Estrategia Territorial de Navarra ya destaca que este ámbito está llamado a convertirse en "un espacio privilegiado por ser un corredor de comunicaciones y generador de actividades".

El documento de Avance del POT5 propone a Tudela como núcleo principal de la Ribera Baja y la creación de una red de núcleos intermedios en el resto del ámbito.

### 5 LAP-EN PROIEKTUA

*Ongi zehaztutako geografia unitatea da, lurralde mailan homogeneoa eta auzo Komunitate Autonomoekin harreman estuak dituena. Bertako udalerrriak lokailu naturala den Ebroko Haranaren luzera osoan daude, gune anitz dituen sistema osatzen dutela.*

*Ebroko Haranaren berezitasun horrek Aragoi eta Errioxako lurraldeekin lankidetzara espazio gisa eratzera daramatza, eta eremuko pisua eskualdeko herriburu baki batean jarri beharrean, Ebroko ardatzaren*

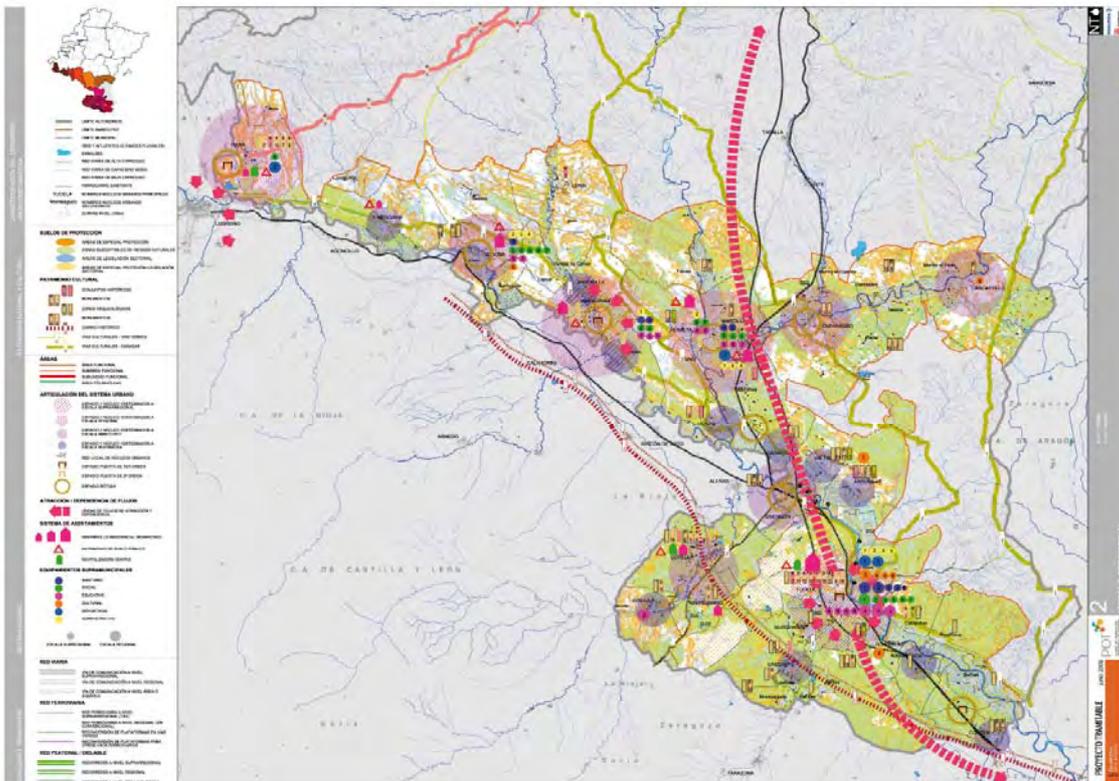
*luzera dauden herriak eta haien arteko harremanak indartzea ere ekarri du. Nafarroako Lurralde Estrategiak nabarmendu zuen bezala, eremu hau "gune pribilegiatua" bilakatuko da "komunikabide pasabidea eta jarduera sortzailea baita".*

*5 LAP-en dokumentuak Tuterri Erribera Beheko gune nagusi gisa proposatu du eta, horretaz gain, eremuaren gainerakoan tarteko gune satea sortzea ere.*

44 municipios que ocupan un 23% de la superficie de Navarra, y que acogen a un 25% de la población de la Comunidad foral.

44 udalerrrik Nafarroako azaleraren % 23 hartzen dute eta Foru Komunitateko populazioaren % 25 bildu.

info@potnavarra.com



## 5.5. PROCESO DE ELABORACIÓN POT

Los **5 Planes de Ordenación del Territorio (POT)** reflejan el conjunto de las políticas sectoriales del Gobierno de Navarra y su elaboración requiere la **coordinación y colaboración de todos los departamentos del Gobierno de Navarra**, lo que se traduce en la participación de sus representantes en las Comisiones de Seguimiento, en reuniones periódicas y en la emisión de informes internos de evaluación y mejora de los documentos POT.

El Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio está elaborando los **5 POT** con el apoyo de la empresa pública Navarra de Suelo Residencial, (**Nasursa**) que asume la Dirección Técnica de los trabajos, y del **Equipo Redactor, Navarra Territorio Sostenible (NTS)**.

El número de personas y entidades que intervienen en el proceso de elaboración es muy amplio. Entre ellas, destaca la representación en las **Comisiones de Seguimiento** de más de 120 responsables de la Administración Foral, Entidades Locales y agentes económicos y sociales, así como directivos y técnicos de todos los **departamentos del Gobierno de Navarra**.

Como herramienta de participación se puso en marcha la web **www.potnavarra.com**, en la que se puede encontrar la documentación y los medios necesarios para la participación.

77

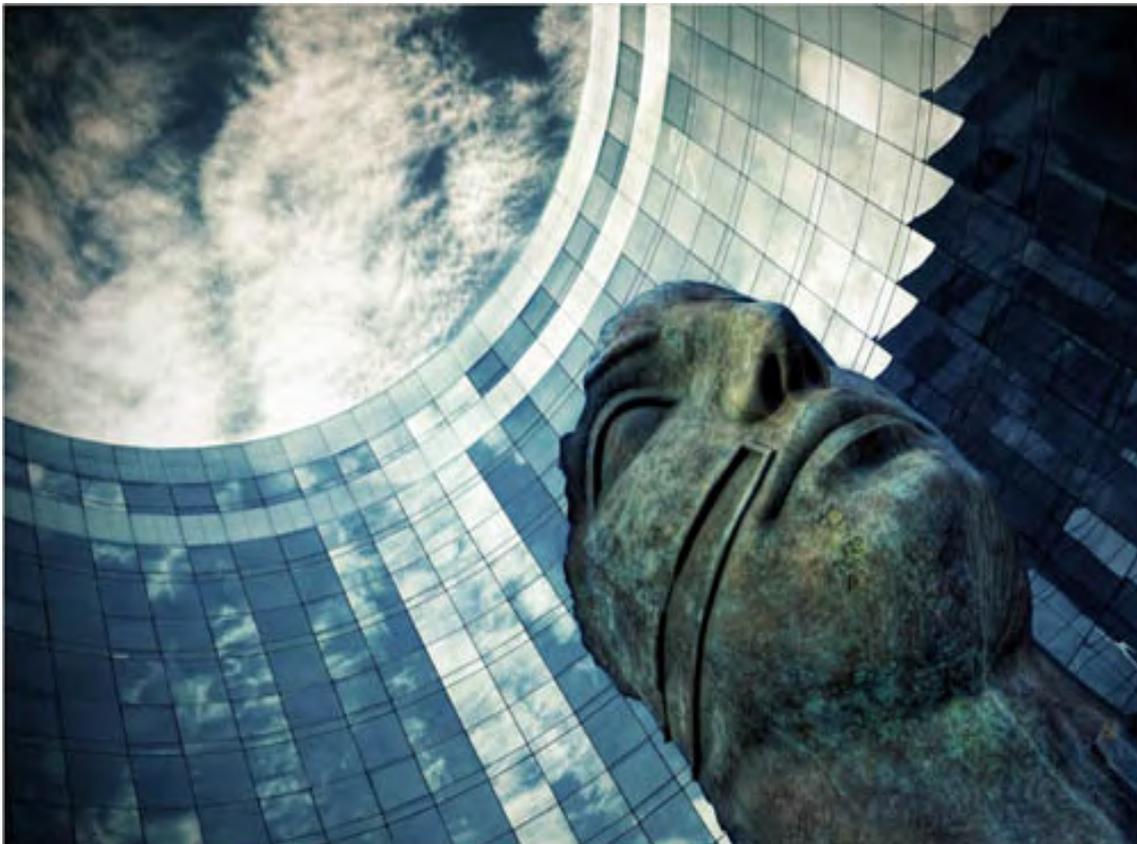


## 5.6. CONTENIDOS TEMÁTICOS

---

Los contenidos temáticos más relevantes son:

1. Claves territoriales y objetivos
2. Modelo de Desarrollo Territorial
3. Patrimonio Natural y Cultural
4. Sistema Urbano
5. Infraestructuras y Movilidad Sostenible
6. Acciones y Proyectos Estratégicos
7. Criterios de Ordenación Urbanística
8. Criterios de Integración Ambiental
9. Desarrollo y Seguimiento POT
10. Programación , Prioridades y Viabilidad



## CONTENIDOS POT



### 1. CLAVES TERRITORIALES Y OBJETIVOS



### 2. MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL



### 3. PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL

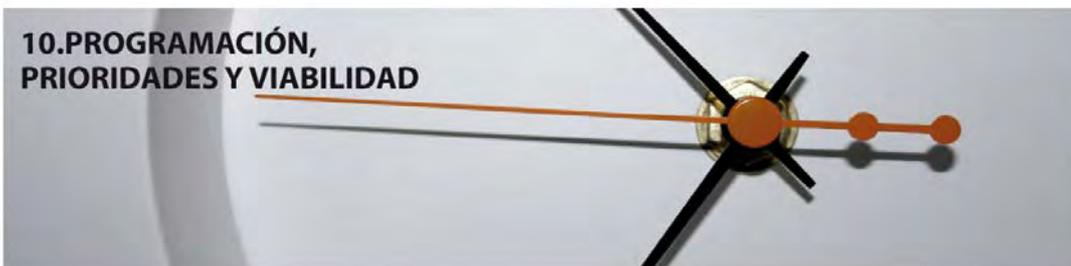


### 4. SISTEMA URBANO



### 5. INFRAESTRUCTURAS





## 5.7. CONTENIDO DOCUMENTAL

El documento global del POT se articula con los siguientes **documentos**:

- **I. Memoria informativa**
- **II. Memoria justificativa**
- **III. Normativa**
- **IV. Documentación gráfica. Planos**
- **V. Fichas de subáreas.**
- **Anexos temáticos**
- **Anexo. Estudio de Incidencia Ambiental (EIA)**
- **Anexos de referencias**

Además existen los siguientes **documentos complementarios al POT**:

- **Resumen 5 POT**
- **Informe de la Comisión de Seguimiento**
- **Estudio de Gestión**

A continuación se comenta la **naturaleza y contenido de dichos documentos**.

81



## DOCUMENTOS DEL POT

### I. MEMORIA INFORMATIVA

Contiene apartados de contenido informativo:

- **Objeto, naturaleza y contenido del POT.** Referencias al contenido establecido en la LFOTU.
- **Ámbito.** Relación con las áreas identificadas en la Estrategia Territorial de Navarra (ETN)
- **Marco estratégico y territorial.** En relación a la ETN y al contexto territorial del ámbito POT.
- **Síntesis de la información y del diagnóstico territorial.** Se refleja el resumen ejecutivo de la fase de Avance actualizado.
- **Proceso de redacción del documento y de participación pública.** Contiene las conclusiones del informe de sugerencias/alegaciones a los documentos de Avance de la Comisión de Seguimiento.

### II. MEMORIA JUSTIFICATIVA

Sus contenidos dan respuesta a las determinaciones del artículo 35 de la LFOTU. Contiene:

- **Claves Territoriales, Principios Orientadores, Estrategias y Objetivos.** Identifica las claves territoriales y los principios orientadores en los que se apoyan las estrategias y los objetivos generales y particulares del POT, que van a orientar su contenido.
- **Modelo de Desarrollo Territorial (MDT).** Se define el Modelo de futuro en coherencia y desarrollo de la ETN, con referencias al Modelo actual.
- **Estrategias para la Ordenación del Patrimonio Natural y Cultural.** Se articula un amplio contenido de patrimonio natural, cultural y paisaje, y de anexos temáticos como fichas de unidades ambientales.
- **Estrategias para la Ordenación del Sistema Urbano.** Desarrolla el modelo del sistema urbano de futuro, y sus elementos: crecimientos residenciales, equipamientos y dotaciones, y la actividad económica y productiva.

- **Estrategias para la Ordenación de Infraestructuras.** Desarrolla el sistema de transportes y comunicaciones, las telecomunicaciones y las infraestructuras energéticas, así como las relacionadas con el agua y residuos.
- **Acciones y proyectos estratégicos.** Fichas identificativas de líneas de acción y proyectos estratégicos.
- **Principios y criterios para la ordenación urbanística municipal.** Referentes para la ordenación urbanística municipal y ámbitos para la coordinación del planeamiento local.
- **Criterios y medidas para la integración ambiental de planes, programas y proyectos** para el desarrollo en el ámbito del POT. En coherencia con el contenido del Estudio de Incidencia Ambiental (EIA).
- **Previsiones para el desarrollo, seguimiento y actualización del POT.** Incluye un sistema de indicadores de seguimiento y supuestos de revisión del POT.
- **Programación, prioridades y viabilidad.** Contiene un cuadro de acciones y de proyectos con la identificación de prioridades y de gestión.

### III. NORMATIVA.

De gran importancia para la interpretación del POT, se estructura en formato de títulos, capítulos y artículos. Cada artículo se identifica con el grado de vinculación normativo de sus contenidos. Sus títulos recogen los contenidos desarrollados en el documento "II. Memoria Justificativa" y son:

- I. Disposiciones generales.
- II. Normas Básicas para la definición del Modelo de Desarrollo Territorial.
- III. Estrategias para la Ordenación del Patrimonio Natural y Cultural.
- IV. Estrategia para la Ordenación del Sistema Urbano.
- V. Estrategia para la Ordenación de las Infraestructuras.
- VI. Criterios para la Integración Ambiental de los Planes, Programas y Proyectos que se desarrollen en el ámbito del POT.

#### **IV. DOCUMENTACIÓN GRÁFICA. PLANOS.**

Se recoge la siguiente relación de series de planos con una escala de referencia 1:100.000:

1. Ámbito y encuadre territorial.
2. Modelo de Desarrollo Territorial.
3. Patrimonio Natural y Cultural.
4. Sistema Urbano.
5. Infraestructuras.

#### **V. FICHAS DE SUBÁREAS.**

Fichas para todas las subáreas identificadas en la ETN incluidas en el ámbito POT con referencia al contenido del POT que le afecta. Su estructura es la siguiente:

0. Identificación
1. Descripción y objetivos para la subárea.
2. Estructura funcional básica del territorio.
3. Ordenación del Patrimonio Natural y Cultural.
4. Ordenación del Sistema Urbano.
5. Ordenación de las Infraestructuras.
6. Principios y criterios generales para la ordenación urbanística municipal.
7. Líneas y proyectos estratégicos para la subárea.

#### **ANEXOS TEMÁTICOS.**

Son documentos vinculados a "II. Memoria Justificativa", y en particular al Modelo de Desarrollo Territorial Patrimonio Natural y Cultural. Debido a su formato, especialización y extensión, se recogen en anexo para una mejor comprensión del conjunto del POT.

El anexo de Población vinculado al Modelo de Desarrollo Territorial desarrolla una prospectiva de población para Navarra y para cada una de las subáreas en la que se apoya el Modelo de Desarrollo Territorial del POT.

Los anexos de Patrimonio Natural contienen fichas informativas de las unidades ambientales definidas para el análisis del patrimonio natural, criterios de

autorización de usos para actividades concretas, fichas de suelos protegidos por legislación sectorial, de protección por riesgos, de especial protección y de preservación. Los del Patrimonio Cultural incluyen orientaciones para la sistematización en la elaboración de catálogos y un listado de Bienes de Interés Cultural (BIC).

### **ANEXO. ESTUDIO DE INCIDENCIA AMBIENTAL (EIA)**

Tal como establece la Ley Foral 4/2005 de Intervención para la Protección Ambiental (LFIPA), los POT están sujetos a la **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)**.

Para ello, se requiere la elaboración de un **Estudio de Incidencia Ambiental-EIA**, que se redacta de forma paralela al proceso de elaboración del POT y que presenta los siguientes contenidos:

- I. Inclusión de los aspectos apuntados en el EIA preliminar.
- II. Análisis y diagnóstico del ámbito.
- III. Objetivos y criterios relativos a la puesta en valor y gestión ambiental.
- IV. Caracterización de la alternativa.
- V. Análisis, planes y programas.
- VI. Identificación, caracterización y valoración de impactos.
- VII. Medidas preventivas y correctoras.
- VIII. Plan de vigilancia ambiental.

### **ANEXOS DE REFERENCIAS.**

Contiene: glosario y definición de términos técnicos, listas de acrónimos, bibliografía, normativa, imágenes y tablas.

## **DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS DEL POT**

### **RESUMEN 5 POT**

Se trata de un documento de apoyo y común a los 5 ámbitos POT.

El Resumen 5 POT integra de forma sintética los contenidos de los 5 diferentes POT, con el objetivo de obtener una lectura global para toda la Comunidad Foral de Navarra.

El documento 5 POT contiene:

- Visión estratégica de los **POT** de toda Navarra.
- Resumen y contenido estructurante de los **POT**.

El documento **5 POT** se actualiza a lo largo de todo el proceso en función de las diferentes fases y entregas de documentación.

Su naturaleza comunicativa no exige que sea sometido a información pública.

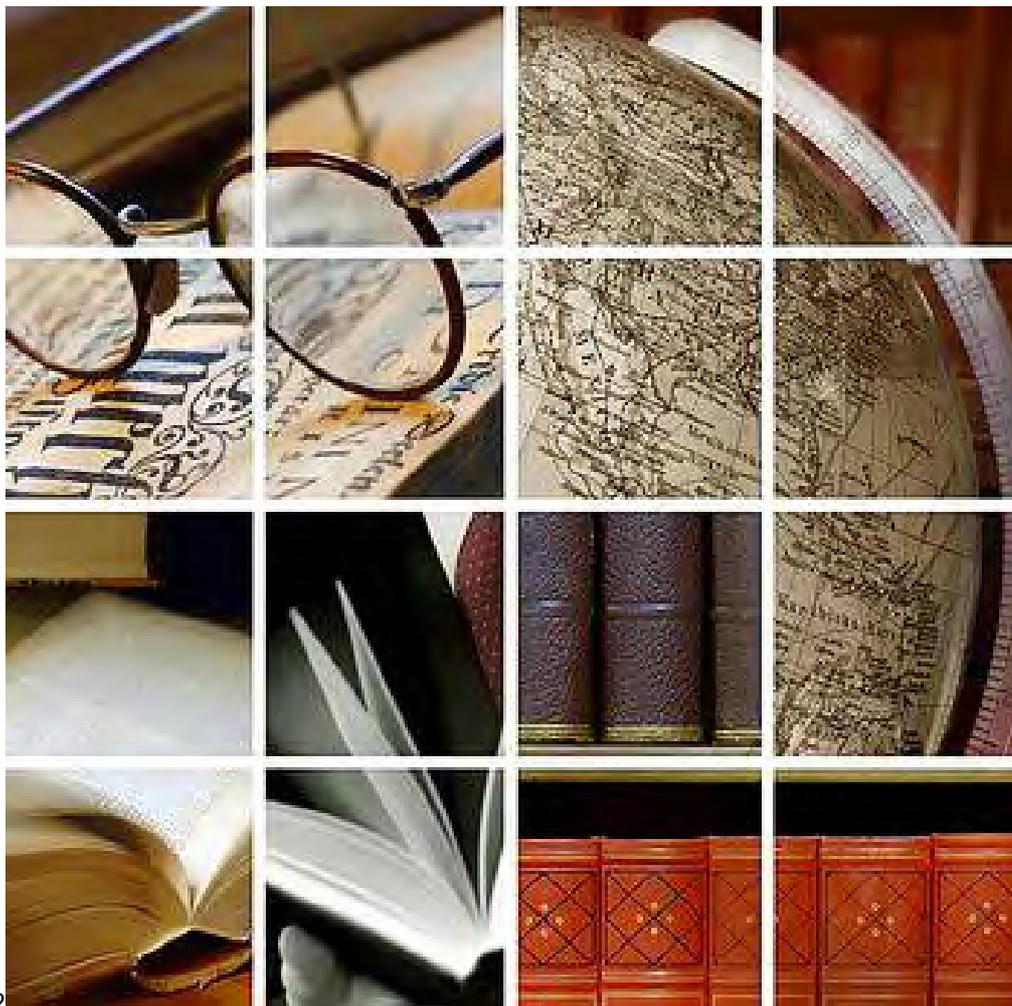
### **INFORME DE LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO**

Las Comisiones de Seguimiento POT son las encargadas de redactar informes tanto sobre los documentos de Avance, como sobre el Proyecto de manera previa y posterior a los periodos de información pública correspondientes.

### **ESTUDIO DE GESTIÓN**

No es un documento POT, ni está previsto por la LFOTU, así que no tiene que someterse a información pública.

Su elaboración responde a la voluntad de aportar una reflexión y una propuesta de mejora de la gestión relativa a la planificación territorial, abordando contenidos que han surgido en el proceso de participación y que, aún no siendo objeto del contenido POT, interesa tener en cuenta para establecer una metodología que avance en la gestión de manera paralela a la elaboración de los documentos POT.



## ANEXO: GLOSARIO DE REFERENCIAS

### 1. ACRÓNIMOS

CE	Comunidad Europea / Comisión Europea / Consejo de Europa
CE	Comisión Europea
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEMAT, 1983)
CFN	Comunidad Foral de Navarra
CSPT	Consejo Social de Política Territorial
CT	Cohesión Territorial
ESPON	Red Europea de Planificación y Observación Espacial (European Spatial Planning Observation Network)
ETE	Estrategia Territorial Europea (SDEC)
ETN	Estrategia Territorial de Navarra
LFOTU	Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo
MDT	Modelo de Desarrollo Territorial
MODERNA	Modelo de Desarrollo Económico de Navarra
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OSE	Observatorio de la Sostenibilidad de España
OT	Ordenación del Territorio
OTN	Observatorio Territorial de Navarra
PDAT	Plan Director de Acción Territorial
PIN	Plan internacional de Navarra 2008/2011
POT	Plan de Ordenación Territorial (de Navarra)
PRAI	Programas Regionales de Acciones Innovadoras
PRC	Política Regional de Cohesión
PRI	Política Regional de Innovación
RIS	Estrategia Regional de Innovación
SIG	Sistema de Información Geográfico
SIUN	Sistema de Información Urbanística de Navarra
SITNA	Sistema de Información Territorial de Navarra
UE	Unión Europea

### 2. GLOSARIO DE TÉRMINOS

#### AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (ATUE, 2007)

Documento aprobado por el Consejo de ministros de OT de la UE como estrategia de implantación de las orientaciones y opciones políticas establecidas en la ETE y las posteriores Estrategias de Lisboa y Gotemburgo.

#### CALIDAD TERRITORIAL

Condiciones adecuadas de los elementos y propiedades del sistema territorial que permiten analizarlo técnicamente y juzgarlo apto para la vida cotidiana de sus ciudadanos, aportando valor y calidad de vida.

#### CAPITAL TERRITORIAL

Conjunto de elementos presentes en un espacio y constitutivos de su riqueza como territorio. Su perfil se define en torno a componentes como: 1. Los recursos físicos y su gestión. 2. Los recursos humanos. 3. Las actividades. 4. Los conocimientos técnicos y competencias. 5. La cultura y la identidad del territorio. 6. El nivel de gobernanza. 7. La imagen, la percepción y la comunicación del territorio. 8. Las relaciones exteriores.

## **COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

Es un objetivo fundamental de la UE, expresado como la Política de Cohesión, y persigue la eliminación de las desigualdades económicas, sociales y de los riesgos de no integración social o cultural. Expresa la solidaridad entre los Estados Miembros, favorece el desarrollo equilibrado y se concreta prioritariamente a través de los Fondos Estructurales

## **COHESIÓN TERRITORIAL**

El objetivo de la cohesión territorial consiste en fomentar el desarrollo equilibrado y sostenible del conjunto de los territorios sacando provecho de sus características y de sus recursos y para alcanzarlo utiliza tres elementos fundamentales: la concentración, la conexión y la cooperación.

## **CONCENTRACIÓN**

Alcanzar una masa crítica para luchar contra los factores externos negativos

## **CONECTIVIDAD TERRITORIAL**

Capacidad de interrelación o unión entre distintos espacios de un territorio o con otros territorios. Mide la existencia de infraestructuras y redes de tecnología para facilitar las interrelaciones en la sociedad. La capacidad depende del número y naturaleza de las relaciones y no depende tanto de la distancia entre los nodos como de la proximidad a los puntos de servicio y acceso a la red (estaciones, autopistas, nodos de cable etc.). Se insiste en la importancia de las conexiones eficaces entre las zonas con retraso de desarrollo y los centros de crecimiento a través de infraestructuras y de acceso a los servicios.

## **COMPETITIVIDAD**

Capacidad de un país o región para generar más riqueza en los mercados mundiales, al tiempo que aumenta la renta de su población. También se define como la capacidad de una economía para aumentar la cuota de sus exportaciones en los mercados internacionales, al tiempo que aumenta la renta de su población (OCDE).

## **COOPERACIÓN**

Trabajar conjuntamente con independencia de los niveles y de los límites administrativos para alcanzar sinergias.

## **DESARROLLO TERRITORIAL**

Expresión de la transformación del espacio geográfico en territorio (paisaje) de forma que garantice óptimas condiciones de vida a sus habitantes que, además, son autores de dicha transformación

## **DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE**

Adecuada transmisión generacional del conjunto de procesos que garantizan la correcta transformación de los elementos físicos del espacio geográfico mediante las relaciones entre los elementos del sistema y la estructura territorial.

## **EQUILIBRIO TERRITORIAL**

Distribución de las infraestructuras, actividades, equipamientos y servicios de forma que se garantice el acceso equivalente a los ciudadanos en toda un área espacial determinada

## **ESCALAS DEL TERRITORIO**

Forma de acceder al sistema territorial desde cualquiera de las dimensiones de la ordenación del territorio: geográfica, político administrativa, metodológica o epistemológica

## **ESTRATEGIA DE GOTEMBURGO (CE, 2001)**

Estrategia a largo plazo que combina las políticas para el desarrollo sostenible con el fin de mejorar de forma sostenible el bienestar y las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras

## **ESTRATEGIA DE LISBOA (2000/2005)**

Estrategia establecida con el fin de que la Unión Europea se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Fue relanzada en 2005

## **ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE, 1999)**

Documento aprobado por los ministros competentes en Postdam (y que pretende orientar "hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE"

## **ESTRATEGIA TERRITORIAL NAVARRA (ETN, 2005)**

Instrumento de OT promovido por el Gobierno de Navarra, que aplica los principios y opciones políticas de la Estrategia Territorial Europea en el territorio navarro.

## **FONDO DE COHESIÓN**

Instrumento financiero destinado a los Estados miembros de la Unión Europea cuyo PIB (Producto Interior Bruto) es inferior a la media comunitaria y siguen un programa de convergencia económica.

## **FONDOS ESTRUCTURALES**

Instrumentos financieros con los que la Unión Europea ejecuta su política estructural. Generalmente, se distribuye según los Objetivos establecidos para la Política Regional de la UE o para grandes reformas estructurales en el seno de las diferentes políticas de la Unión. Los Fondos son: el FEDER o Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el FEOGA-Orientación o Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, el FSE o Fondo Social europeo y el IFOP o Instrumento Financiero de Orientación a la Pesca.

## **GOBERNANZA TERRITORIAL**

Capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. (Libro Blanco, CE, 2001)

## **IDENTIDAD**

Gestión prudente del patrimonio natural y cultural. Conjunto de rasgos propios de una colectividad que los caracterizan de forma diferente a otras.

## **INFORME REGIONES 2020 (2008)**

Identifica los nuevos retos que la política de cohesión tiene que contemplar y que influirán en el diseño y en las prioridades de inversión, como la globalización, el cambio demográfico, el cambio climático y la energía

## **INFORME SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA**

Periódicamente la Comisión Europea debe presentar un informe sobre los progresos realizados en la consecución de la cohesión económica y social y el modo en que han contribuido los distintos medios previstos en el Tratado. El sexto informe "Regiones creativas e innovadoras" se ha presentado el 25 de junio de 2009 y contiene un resumen de las aportaciones realizadas en el debate sobre el Libro Verde de la Cohesión territorial.

## **INNOVACIÓN**

Aplicación de nuevas ideas, conceptos, productos, servicios y prácticas, con la intención de ser útiles para el incremento de la productividad.

## **INNOVACIÓN TERRITORIAL**

Innovación aplicada a la disciplina de la Ordenación Territorial

## **LIBRO VERDE SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL (2008)**

Liderado por la Comisión Europea ha abierto el debate sobre asuntos que son fundamentales en el modo de trabajar de la Unión Europea, como la política de cohesión, cooperación territorial, la manera en que los ciudadanos utilizan los espacios en que viven, las implicaciones territoriales de las políticas sectoriales y la relación entre cooperación y competitividad.

## **MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL**

Visión territorial del modelo de sociedad y de relaciones que se ha dotado un territorio para orientar su planificación en los próximos años.

## **ORDENACIÓN TERRITORIAL**

Disciplina científica, técnica administrativa y política concebida como una actuación interdisciplinaria y cuyo global objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices. (CEOT, 1984).

## **PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

Proceso de planificación que incluye la elaboración de instrumentos y planes de ordenación territorial, y que abarcando desde la planificación estratégica a la ejecutiva, se orienta a definir, concretar e implementar el Modelo Territorial al que se aspira.

## **POLICENTRISMO**

Expresión espacial de los elementos de un sistema territorial equilibrado entre sus elementos y relaciones. Se está convirtiendo en una herramienta de Desarrollo Regional para la consecución de un sistema territorial equilibrado y cohesionado

## **POLÍTICAS SECTORIALES**

Orientaciones o directrices que rigen la actuación de los diferentes organismos de las administraciones públicas en los ámbitos concretos de su competencia.

## **POLÍTICA REGIONAL DE COHESIÓN (PRC)**

Medidas que promocionan una buena gobernanza territorial con el objetivo de alcanzar coherencia. La política de cohesión territorial europea se refiere en particular a las medidas tomadas por las instituciones europeas." (A. Faludi). En cuanto a la equidad establece que todas las personas, en cualquier lugar de la UE, tienen la posibilidad de participar en el mercado común y de beneficiarse de él.

### 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

#### 3.1. AUTORES

- **CASTELLS, MANUEL (1997,1998).** "La era de la información: economía, sociedad y cultura, 3vol., Alianza, Madrid.
- **DAVOUDI, SIMIN. (2007):** "Cohesión Territorial: Relaciones con la planificación territorial y la política regional", en Farinós,J. y Romero,J.(Eds),págs. 66-77.
- **FALUDI, ANDREAS, (2002).** "Positionating European Spatial Planning", European Planning Studies, vol.10, nº 7, págs.897-909.
- **FALUDI, ANDREAS, (2004):**"Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles?" Urban Studies, 41(7): 349-1365
- **FARINÓS, JOAQUÍN. (2009)** Universidad del País Vasco. UPV. Ordenación y Gestión del Territorio. Módulo 2, Lección 4. "Innovación institucional y nuevas formas de gobernanza en la Ordenación Territorial Europea". Págs 25-35.
- **FLORIDA, R. (2000),** "The Geography of Talent". Mimeo. Pittsburgh, Carnegie Mellon University.
- **HILDEBRAND, ANDREAS (1996)** "Política de Ordenación del Territorio en Europa". Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.
- **HILDEBRAND, ANDREAS (1999)** "Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: una visión comparada en vísperas del siglo XXI". Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXX1 (122),pp. 785-807.
- **HÜBNER, DANUTA (2008).** "Reorienting Cohesión Policy to investments for jobs and growth in our regions", Statement at the EP Plenary Session, Strasbourg, 21. February.
- **HÜBNER, DANUTA (2008).** Inforegio. Panorama. Nº 24."Política de cohesion de la UE 1988-2008:invertir en el futuro de Europa".
- **HÜBNER, DANUTA (2008).** Inforegio. Panorama. Nº 28."El libro Verde sobre la cohesión territorial: el camino a seguir"
- **JANÍN, UMBERTO (2009).** "Evolution and trends of European spatial development policies". INNOT 09. Bilbao.
- **KRUGMAN, PAUL (1995).** "Desarrollo, Geografía y Teoría Económica. Barcelona: Antoni Bosch. Ed.
- **LANDABASO, MIKEL (2009).** "La política Regional de Innovación en la Unión Europea" Universidad del País Vasco. UPV. Ordenación y Gestión del Territorio. Módulo 2, Lección 1.2. Págs. 3-16.
- **MADURGA, ANTONIO (2007).** "La coordinación en la planificación, elemento esencial de la ordenación territorial". Replan-Nasursa. Seminario Criterios de Ordenación Territorial. De la ETE a la aplicación de los POT.

- **MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. (2000).** Globalizing cities. A new spatial order?. Londres: Blackwell.
- **MELBYE, PETER (2009).** "ESPON 2006 results and Outlook of the ESPON 2013 Programme". INNOT 09. Bilbao.
- **MUNÁRRIZ, DÁMASO: (2007)** "El sistema navarro de gobernanza Territorial. El Papel del Observatorio Territorial de Navarra" en Seminario Internacional "Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión Territorial: Un balance a nivel Español, europeo e Iberoamericano". Universidad de Valencia / UIMP. Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- **ORTEGA, MARGARITA (2009):** "Ordenación Territorial en España. Retos y Perspectivas. El Marco Europeo". INNOT 09. Bilbao.
- **SERRANO, ANTONIO (2009):** "Los retos y perspectivas de la Ordenación del Territorio ante una sociedad en cambio global". INNOT 09. Bilbao
- **RODRÍGUEZ ARANTXA, ESTEBAN MARISOL (2009)** "Políticas y estrategias del desarrollo económico territorial". Universidad del País Vasco. UPV. Ordenación y Gestión del Territorio. Módulo 1, Lección 1.3.
- **SCHON, P. (2005):** "Territorial cohesion in Europe", Planning Theory and Practice, 6(3):389-400.
- **VEGARA, ALFONSO, DE LAS RIVAS, J.L.** "Territorios Inteligentes". Fundación Metrópolis.

### 3.2. INSTITUCIONES

- **CONSEJO DE EUROPA. CEMAT (1983):** "Carta Europea de Ordenación Territorial. Torremolinos".
- **CONSEJO [CUE]. (2000):** "Estrategia de Lisboa".
- **CONSEJO [CUE]. (2001):** "Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible. Gotemburgo".
- **CONSEJO [CUE]. (2005):** "Estrategia de Lisboa". Versión simplificada
- **CONSEJO [CUE]. (2007):** "Agenda Territorial de la UE. Leipzig.".
- **COMISIÓN EUROPEA [CE] (1999):** "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE". Luxembourg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- **COMISIÓN EUROPEA. [CE] (1999):** "European Spatial Development Perspectiva. (ESDP)". CX-23-99-750-C
- **COMISIÓN EUROPEA. [CE] (2001):** "La Gobernanza europea – un libro blanco. COM (2001) 428 Final, DOCE C-287, de 12.10.2001.
- **COMISIÓN EUROPEA. [CE] (2005):** "Tercer informe de la situación sobre la cohesión económica y social – Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación.". COM (2005) 192

- **COMISIÓN EUROPEA. [CE] (2007):** "Cuarto informe de la situación sobre la cohesión económica y social – Las regiones crecen y Europa crece". COM (2007) 273 Final.
- **COMISIÓN EUROPEA. [CE] (2008):** "Libro Verde sobre la cohesión territorial – Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte" COM (2008) 616 Final
- **COMISIÓN EUROPEA. [CE] (2008):** "Quinto informe de la situación sobre la cohesión económica y social – Las regiones crecen y Europa crece". COM (2008) 371 Final.
- **COMISIÓN EUROPEA. [CE] (2008):** "Regiones 2020. Una evaluación de los futuros retos para las regiones de la UE".  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm)
- **COMISIÓN EUROPEA. [CE] (2009):** "Sexto informe de la situación sobre la cohesión económica y social – Regiones creativas e innovadoras". COM (2009) 295 Final.
- **GOBIERNO DE NAVARRA. (2005):** "Estrategia Territorial de Navarra".
- **GOBIERNO DE NAVARRA. (2009).** Planes de Ordenación Territorial de Navarra (POT). Proyectos. en elaboración. [www.potnavarra.com](http://www.potnavarra.com)
- **GOBIERNO DE NAVARRA. (2009).** "Navarra. Spain. Innovating People". Plan Internacional de Navarra (PIN) 2008-2011.
- **GOBIERNO DE NAVARRA. NASURSA. (2009).** "Sarriguren, Ecociudad Ecocity"
- **OBSERVATORIO TERRITORIAL DE NAVARRA [OTN], NASURSA (2009).** "Glosario de Términos de gobernanza territorial".
- **PARLAMENTO DE NAVARRA. (2002).** "Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo". BON 156.
- **UNIÓN EUROPEA [UE]. (2007):** "Tratado de Lisboa". Diario Oficial n° C 306 de 17 diciembre 2007

### 3.3. INFORMACIÓN EN INTERNET

- **G.N. Gobierno de Navarra.**
  - [www.navarra.es](http://www.navarra.es)
- **G.N. MODERNA. Modelo de Desarrollo Territorial de Navarra**
  - [www.moderna.com](http://www.moderna.com)
- **G.N. NASURSA. Navarra de Suelo Residencial**
  - [www.nasursa.es](http://www.nasursa.es)
- **G.N. POT. Planes de Ordenación Territorial de Navarra**
  - [www.potnavarra.com](http://www.potnavarra.com)
- **G.N. SITNA. Sistema de Información Territorial de Navarra**
  - [http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Territorio/default.htm](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Territorio/default.htm)
- **INNOT 09. Innovación en la Ordenación del Territorio. Bilbao:**
  - <http://info.labein.es/innot09>
- **Unión Europea. Informes de Cohesión:**
  - [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/repor\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_es.htm)
- **U.E. Libro Verde sobre la Cohesión territorial**
  - [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_es.htm)
- **U.E. Política Regional y de Cohesión Europea. Portal Info regio**
  - [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm)

### 3.4. ILUSTRACIONES

Nasursa (Portada y contraportada, 8,10-14,23,25,30-32,50-66,69-77,79,80-81)

<http://www.smashingapps.com/2009/03/22/50-stunning-examples-of-architecture-photography.html> (9,78)

[http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm) (UE,3-4,6-7,17-19,22,24,67)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm) (revista panorama 21)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm) (20,26-29,33-34)

<http://www.in-public.com/NarelleAutio/image/1622> (15)

<http://ilusionpics.blogspot.com/2009/01/360-high-definition-optic-ilusion-pics.html> (2,5)

Juan José Pons (68)

Google (5,82)

Fundación Metrópoli <http://www.fundacion-metropoli.org/> (16)

Navarra, Innovating People. PIN [www.navarra.es](http://www.navarra.es) (35-42)

Moderna <http://www.modernanavarra.com/index.aspx> (43-45)

Gobierno de Navarra, un futuro para todos [www.navarra.es](http://www.navarra.es) (48-49)

CENER [www.cener.com](http://www.cener.com) (47)



**Desarrollo Territorial**



**Cohesión Territorial**



**Patrimonio Natural y Cultural**



**Sistema Urbano**



**Infraestructuras y Movilidad Sostenible**

