Evaluación de la Estrategia Territorial Navarra

Diagnóstico participativo experto

Índice

Introducción 4
Objetivos 5
Metodología 5
Modificaciones a la metodología 5
Muestreo 6
Técnicas 7
Cuestionario 7
Entrevista abierta 8
Trabajo de campo 8
Resultados 9
Sobre la ETN vigente 10
Desequilibrios territoriales 10
Principios para el desarrollo de un modelo territorial sostenible 12
Medio ambiente 12
Valores 13
Amenazas 13
Políticas: 14
Suelo rústico 15
Gestión de recursos 15
Energía 16
Ciclo del agua 17
Gestión de residuos 18
Gestión sostenible y gobernanza 19
Actividad económica 19
Modelo de desarrollo 20
Sector agrario 21
Sector industrial 22
Economía circular 23
Turismo 24
Población y mercado laboral 25
Empleo 25
Inmigración 27
Equipamientos 27
Vivienda 30
Vivienda principal 31
Vivienda secundaria 32
Vivienda en suelo rústico 32
Movilidad 33
Problemas de movilidad 34
Mejora de carreteras 35

Transporte público 35
Fomento de la Movilidad no motorizada 36
Emergencia sanitaria por COVID-19 37
Anexo 1. Cuestionario 40
Anexo 2. Guión de entrevista 52

Introducción

La consideración del territorio como una realidad en proceso permanente de cambio debido a la incidencia de la acción humana transformadora conduce a la necesidad de establecer una correspondencia entre los planos de análisis y de la realidad urbanística. Esta última es a su vez fruto de las políticas y estrategias con incidencia territorial desarrolladas por las Administraciones y actores económicos y sociales.

La Estrategia Territorial de Navarra se nutre, de forma adicional y complementaria a los diagnósticos sectoriales con datos secundarios, de un proceso de integración de los actores institucionales, sociales y comunitarios que se ven afectados por ella. A lo largo del proceso de análisis de la información territorial, afecciones, legislación o planes susceptibles de incidir sobre el ámbito territorial de la ETN, resulta importante realizar una exploración participativa que permita acceder al diagnóstico percibido por parte de estos actores.

Por este motivo se considera necesario incorporar al proceso de evaluación crítica y propositiva de la ETN el contraste con la percepción de la realidad y estrategias de diferentes actores involucrados, con un doble objetivo:

a. Contrastar las dimensiones estructural y subjetiva de la identidad territorial, ampliando el objeto de las exploraciones analíticas en función de los problemas y oportunidades identificados por los actores sociales.
b. Potenciar a través de la participación de la comunidad la identificación de los problemas y formulación de estrategias para su resolución. Esto se traduce en patrones de identidad territorial y cohesión social derivados de la conciencia de compartir un mismo territorio.

El primer acercamiento a este proceso, presentado en las páginas subsiguientes, plantea la consulta diagnóstica a expertos como vía para centrar el foco en los temas de mayor importancia en la actualidad del territorio navarro. Para esta consulta se propone la realización de un cuestionario siguiendo el método Delphi, con objeto no sólo de recabar información sino también de recoger las opiniones, percepciones y criterios sobre los déficits y potencialidades del territorio que puedan se aportados por los representantes institucionales a nivel regional y por todas las fuerzas vivas de la comunidad interesadas en la planificación del territorio y el desarrollo regional del área.

El proceso de consulta experta se plantea como el pistoletazo de salida al proceso de participación que acompaña de forma integral la revisión del documento, construyendo una estructura temática que da, asimismo, continuidad a la implicación social desde el momento de diagnóstico crítico hasta las propuestas.

Estos trabajos de inicio de la participación resultan, en suma, de gran conveniencia para identificar temáticas que pueden resultar de interés en las posteriores fases de la revisión de la ETN, así como para identificar experiencias recientes en Navarra o su entorno cercano que puedan resultar un modelo aplicable.

Objetivos

El objetivo del método Delphi es doble:

1) Obtener información de distintos agentes implicados en un proceso, con campos de conocimiento y formas de implicación diferentes, cuyas observaciones se complementan

2) Obtener un consenso entre las propuestas de los expertos para la resolución de un problema complejo

Este último punto acentúa el carácter aplicado y comunicativo del método, que no sólo tiene una utilidad diagnóstica sino también de puesta en común multisectorial, comunicación entre agentes y generación de cohesión en las acciones llevadas a cabo por los mismos en su campo de trabajo.

Metodología

El método o técnica Delphi es un proceso sistemático e iterativo encaminado a la obtención de opiniones, y si es posible de consenso, de un grupo representativo de expertos. Es una técnica de recogida de información que resulta de utilidad en casos en los que no se dispone de información suficiente o en los que resulte necesario recoger opiniones representativas sobre un tema.

El Delphi emplea la contrastación de la opinión sobre un escenario caracterizado por la incertidumbre en el que hay que tomar un conjunto de decisiones estratégicas, a través de un sistema de preguntas (cuestionario) definidas por un grupo coordinador. Las preguntas se han propuesto mediante un cuestionario abierto que permite recoger literalmente la opinión manifestada, para ser respondidas individualmente por cada experto.

En este proceso es fundamental el feedback entre la opinión de los expertos y el grupo coordinador hasta llegar, después de dos o tres iteraciones, a una opinión que resuma su postura global. Los expertos que toman parte en el proceso deben emitir por tanto su opinión en más de una ocasión. A través de sucesivas rondas las estimaciones de los participantes suelen tender a convergir, finalizando el proceso en el momento en que las opiniones se estabilizan. Esta forma de proceder permite al experto la posibilidad de reflexionar, y en su caso reconsiderar su postura, debido a la aparición de nuevos planteamientos, propios o ajenos.

El anonimato obtenido a través de la desagregación y reformulación de las sugerencias consigue que ningún miembro del grupo conozca respuestas particulares que corresponden a cada uno de los otros participantes. Esta característica tiene como fin reducir el efecto pernicioso de los elementos dominantes del grupo, buscándose limitar las causas que impulsan la inhibición de los participantes (sesgos de deseabilidad social). La respuesta estadística de grupo consigue de esta forma garantizar que las aportaciones u opiniones de todos los miembros están presentes en la respuesta de grupo, y reducir la presión hacia la conformidad.

Modificaciones a la metodología

Si bien la formulación ortodoxa de un proceso Delphi es la cumplimentación de un cuestionario, la diversidad de vías de administración del mismo y las dificultades para cumplimentar todas sus áreas temáticas por parte de los agentes ha requerido una variación en el planteamiento de la metodología.

Como consecuencia de esto el objetivo de la primera ronda Delphi ha quedado más abierto, teniendo como foco la recogida de observaciones parciales o totales de carácter interdisciplinar

y multivocal, a través de las cuales se han extraído las principales necesidades, preocupaciones y criterios relativos a la Estrategia Territorial Navarra.

El análisis de la información obtenida ha sido cualitativo y se ha realizado mediante técnicas de análisis de contenido de textos. Es posible identificar con este análisis el peso relativo de cada uno de los temas; sin embargo, no se ha realizado un tratamiento cuantitativo de la codificación.

Muestreo

Uno de los factores más relevantes a la hora de aplicar la técnica Delphi es la selección de los expertos a consultar. En la determinación del panel de expertos se ha considerado perfiles en dos ejes principales.

- Especialistas: personas con conocimientos y experiencia en procesos de planificación territorial, capacidad predictiva y objetividad.
- Afectados: personas que no se distingan por tener un conocimiento superior al normal en el área de estudio pero cuyas actividades se verán afectadas por la ETN.

Así, la selección responde a un muestreo teórico que atiende a los agentes:

- Representantes de las Consejerías de Cohesión Territorial, Educación, Salud, y Desarrollo Rural y Medio Ambiente
- Representantes de Ayuntamientos
- Representantes de Mancomunidades
- Representantes de instituciones universitarias
- Representantes de asociaciones ciudadanas relacionadas con el territorio (colegios profesionales, fuerzas económicas, sindicatos, sociedad civil organizada...)

Con la guía de estos perfiles se ha seleccionado un grupo reducido de 10 personalidades de reconocido experiencia en sus áreas de trabajo. La estratificación de esta muestra, correspondiente a 8 hombres y 2 mujeres, ha respondido a:

- 3 representantes políticos
- 2 representante de la Universidad
- 1 representante de asociaciones económicas
- 2 representantes de sindicatos
- 2 representantes de colegios profesionales y técnicos

La relación de personas es la siguiente:

1. Mª María Aranzazu Biurrun Urpegui. Vocal 1: Comisión Parlamentaria de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Comisión de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos
2. Juan Carlos Castillo Ezpeleta. Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos
3. Juan Miguel Sucunza. Presidente de la Confederación de Empresarios de Navarra (CEN)

4. Javier Barinaga Adrian. Representante CCOO
5. Jesús Santos Pérez. Representante UGT
6. Juan del Barrio Iglesias. Vocal designado por el Consejo Navarro de Medio Ambiente
7. Juan Carlos Longás García. Vocal designado por la Universidad Pública de Navarra
8. Juan José Pons Izquierdo. Vocal designado por la Universidad de Navarra
9. José Luis Velaz Ballesteros. Presidente de la delegación de Navarra. COAVN (Colegio Oficial de Arquitectos Vaco-Navarro)
10. María Urmeneta. Arquitecta COAVN

Técnicas

Cuestionario

Como inicio del proceso Delphi se redactó un cuestionario para la recogida de datos de carácter cualitativo, en el que se tratan temas de relevancia territorial detectados en un primer acercamiento diagnóstico y el documento de la ETN vigente. El cuestionario se articula alrededor de ejes temáticos:

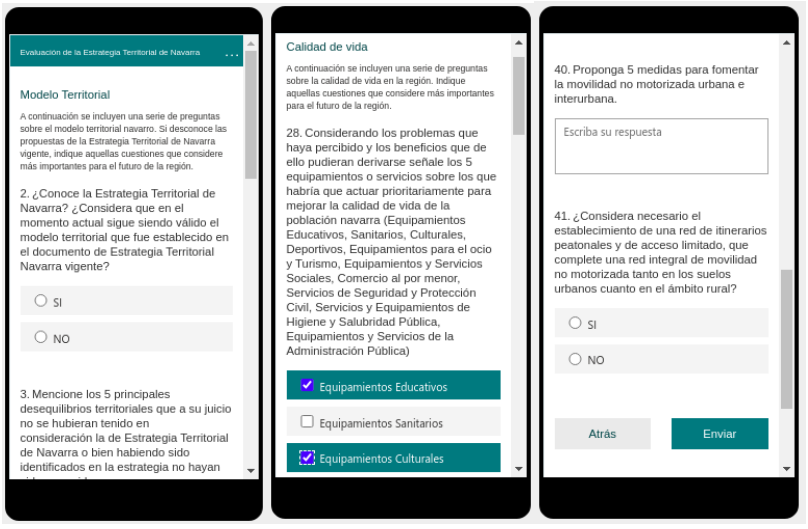
1. Modelo Territorial
2. Medio ambiente y recursos
3. Modelo de Desarrollo Económico
4. Población y Mercado de Trabajo
5. Calidad de Vida
6. Movilidad

De forma adicional a las cuestiones de trascendencia territorial habituales se incluyó en el cuestionario cuestiones relacionadas con la actual situación de emergencia pandémica por resultar de gran influencia en el uso del espacio y las políticas públicas, así como ser susceptible de construir nuevas potencialidades para la región.

Las técnicas de recogida de información planteadas se apoyaron en las tecnologías de la información disponibles, centralizando la información en una plataforma online y ofreciendo dos opciones de cumplimentación:

1. Autocumplimentación via telemática (Computer Aided Web Interviewing o CAWI)
2. Entrevista telefónica asistida por ordenador (Computer Assisted Telephone Interviewing CATI).

El cuestionario online puede consultarse en el siguiente enlace. Resulta accesible desde ordenador y dispositivos móviles.



Entrevista abierta

Las entrevistas abiertas han contado con un guion que adapta el cuestionario al distinto campo de experiencia de la persona entrevistada. Como base de trabajo se realiza una relación de preguntas que tocan todos los temas incluidos en el cuestionario

Los grandes temas vertebradores siguen siendo los que vertebran el cuestionario:

1. Modelo Territorial
2. Movilidad
3. Modelo de desarrollo económico, población y mercado de trabajo
4. Vivienda y equipamientos públicos
5. Medio ambiente y recursos
6. COVID-19

Trabajo de campo

La siguiente tabla muestra la relación de agentes participantes en estas entrevistas Delphi y sus vías de respuesta. Se constata una relevante diversidad en las vías de administración, que ha debido ser tenida en cuenta en la explotación de resultados:

- 3 personas respondieron al cuestionario a través del formulario online (CAWI)
- 2 personas remitieron el cuestionario por escrito.
- 2 personas respondieron al cuestionario por teléfono (CATI).
- 3 personas realizaron una entrevista abierta por teléfono o videoconferencia.

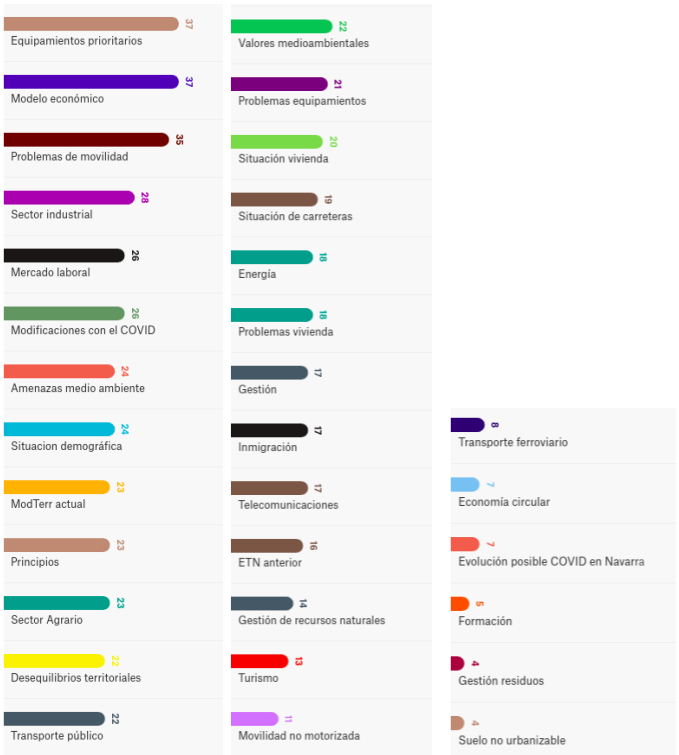
Num	Grupo de interés	Nombre	Vía de administración
1	Políticos	Mª Aranzazu Biurrun Urpegui	Autoadministrado escrito
2	Municipios	Juan Carlos Castillo Ezpeleta	Autoadministrado CAWI
3	Empresarios	Carlos Fernandez Valdivieso	Autoadministrado CAWI
4	Sindicatos	Javier Barinaga Adrian	Entrevista abierta
5	Sindicatos	Jesús Santos Pérez	Autoadministrado escrito
6	Medioambiente	Juan del Barrio Iglesias	Entrevista abierta
7	Universidad	Juan Carlos Longás García	Entrevista CATI
8	Universidad	Juan José Pons Izquierdo	Entrevista abierta
9	Colegio de Arquitectos	José Luis Velaz Ballesteros	Autoadministrado CAWI
10	Colegio de Arquitectos	María Urmeneta	Entrevista CATI

Resultados

La distribución de categorías de análisis de las entrevistas y encuestas realizadas pueden dar una idea de la importancia relativa de cada uno de los temas explorados y permite hacer inferencias en cuanto al grado de consenso que es posible alcanzar. Aparte de los temas codificados en el propio cuestionario se han incluido algunos otros que han surgido en el transcurso de las entrevistas: las emergencias discursivas resultan de gran interés en las fases de diagnóstico, ya que proporcionan una visión de gran angular de la percepción experta que podrá complementar o ser complementada por los diagnósticos técnicos.

Se puede examinar la frecuencia de aparición de cada uno de los códigos en el análisis para obtener una primera visión general. El **modelo de desarrollo económico**, la **situación de los equipamientos** y los **problemas de movilidad** han sido los temas de mayor preocupación y que han sido fruto de un mayor número de observaciones entre el conjunto de los expertos: en torno a 37 menciones cada uno. Con una frecuencia algo inferior, alrededor de las 26-28 citas, se ha tratado temas relacionados con el sector industrial, el mercado laboral o el impacto de la crisis de la COVID-19. Un tercer bloque, más numeroso, lo constituirían los temas que han contado con 20 a 25 citas: las amenazas medioambientales, situación demográfica, modelo territorial y los principios que deben guiar su desarrollo, sector agrario, desequilibrios territoriales, transporte público, valores medioambientales, problemas de vivienda y problemas de equipamientos. El resto de temas cuentan con menos de 20 menciones.

En conjunto puede afirmarse que todos los temas se han tratado de forma muy completa, no existiendo grandes diferencias entre ellos. El siguiente gráfico puede dar una idea de la relación de categorías anteriormente mencionada.



Sobre la ETN vigente

La mayoría de los consultados tenían conocimiento de la Estrategia Territorial Navarra vigente, aunque algunos de ellos no habían tenido la oportunidad de trabajarla en detalle. Dos de ellos referían no conocerla. La opinión mayoritaria converge con el diagnóstico de los expertos del equipo redactor: resulta necesaria una actualización de la misma.

Los principales problemas y aspectos negativos señalados son:

1. El modelo territorial propuesto **no se ha cumplido** o se considera obsoleto. Se llega a afirmar que en los primeros años posteriores a la aprobación de la ETN las políticas desarrolladas resultaban contrarias a la misma.
2. Se considera que uno de los efectos del modelo polinuclear de la ETN ha sido la **concentración de la población en Pamplona**, cuestión que en la actualidad resulta uno de los problemas de mayor relevancia.
3. El modelo propuesto resultaba **poco práctico y resolutivo** en términos estratégicos, con dificultades para su ejecución.
4. La ETN tuvo una **escasa consideración de la sostenibilidad ambiental** y el cambio climático y poca repercusión social y económica.
5. Algunas áreas referentes de actividad económica se determinaron **sin existir un tejido productivo** que las soportase.
6. La ETN vigente **carece de la concreción** necesaria sobre algunos temas, principalmente socioeconómicos, o conceptos (*puntos rótula*, *puertas*).

Por otro lado, se señala que algunas áreas de la Comunidad Foral tienen características territoriales y de despoblación que han impedido su correcta aplicación, como son el Pirineo, Sangüesa o la zona de Estalella.

Como aspectos positivos se menciona:

1. La introducción de una **visión global** para el territorio navarro y la tendencia a la **sistematización** que ha introducido en la ejecución de planes de ordenación. Los POT se ven sensatos en su contenido y en este sentido la ejecución resulta buena.
2. A pesar de que la comarcalización sigue estando diferenciada para los distintos servicios públicos, el establecimiento de forma clara las **cabeceras de comarca** y los núcleos principales en el modelo territorial se considera positivo.
3. La **protección** de ciertos suelos ha supuesto un primer paso hacia una mayor valorización ambiental.
4. La creación de **elementos de cohesión** como el Canal de Navarra o infraestructuras viarias.
5. La implantación de **zonas industriales** que han permitido fijar población.

Desequilibrios territoriales

De forma convergente al diagnóstico técnico, los encuestados coinciden en destacar la escasa población de Navarra en relación con su extensión y gran número de municipios, 272, así como su desigual distribución: la Comarca de Pamplona cuenta con el 51% de la población de la Comunidad . Existen cabezas comarcales de 2.000-3.000 habitantes (una población cien veces inferior a la de la capital) y multitud de entidades de población de menos de 1.000 habitantes, sobre todo en el norte de la Comunidad.

Está Pamplona y el desierto navarro. Vamos hacia el crecimiento del Área Metropolitana de Pamplona mientras que otras áreas quedan vacías: Valles Pirenaicos, Tierra de Estella... La zona media occidental tiene poca densidad de población y sufre envejecimiento. El Padrón no es realista, están más despoblados y abocados al cierre.

Se considera fundamental atajar esta **macrocefalia de Pamplona**, a la vez que existe una necesidad de **cohesionar el territorio** debido al crecimiento poblacional disperso. Los expertos destacan cómo las infraestructuras han permitido deslocalizar la vivienda y desplazarse a Pamplona para trabajar o disfrutar de servicios, pero también ha generado expansión metropolitana.

Viendo las fotos del SIGNA se puede contemplar cómo en los últimos años ha ido aumentando la forma de urbanizar en la comarca de Pamplona. Se contempla un crecimiento exponencial, sobre todo hasta 2008.

La ETN vigente planteó un modelo de ciudad - región que, se considera, todavía dejaba irresueltos algunos de los desequilibrios territoriales de mayor importancia. La (re)consideración de este modelo policéntrico, de raíces europeas, se considera clave para la revisión. Por otro lado, se detecta cierta falta de compromiso en su cumplimiento:

Considero que la estrategia es buena, y se tuvieron en cuenta los desequilibrios de forma completa, la problemática reside en que no ha habido compromiso por parte de los departamentos de políticas sectoriales.

“Como principal problema la centralidad, que siempre se ha concentrado en Pamplona. [Otro problema es la] falta de transversalidad, [y] necesidad de comunicación en sentido de paralelos y no solo meridiano con centro en Pamplona".

“El planteamiento de la ciudad polinuclear en torno a Pamplona sigue dejando a zonas de la Ribera Alta y de la zona norte del Valle del Ebro alejadas de la mayoría de servicios de importancia. No se tienen muy en cuenta, a pesar de haber dos centros industriales muy importantes como San Adrián y Peralta".

En relación con el medio rural se percibe un problema grave de **despoblación** y **envejecimiento** asociado, además de un déficit en su promoción e inclusión efectiva en la definición del modelo territorial para Navarra. Se plantea la necesidad de diseñar una estrategia contra la despoblación en la que se definan objetivos y políticas claros. También se subraya la centralidad de las infraestructuras de transporte y la dotación de servicios en la resolución de estos problemas.

Debemos evitar el fenómeno de la despoblación, y fijar población a los territorios porque así tambien se contribuye a mantener el tejido medioambiental de las diferentes zonas y territorios de Navarra.

En relación con éstos, se considera de vital importancia los relacionados con la implantación de facilidades telemáticas en todo el territorio.

"[Es necesario el] acceso a internet en las áreas rurales. Se deben mejorar las comunicaciones y el acceso a internet para poder mejorar la comunicación con la administración. Hay limitaciones con el acceso a internet en el ámbito rural, y a la tecnología, [se necesita] asesoramiento para acercarse la administración".

Principios para el desarrollo de un modelo territorial sostenible

En primer lugar, los expertos coinciden en un principio transversal de equilibrio territorial y **equidad en el acceso cercano a los servicios públicos** básicos de salud, educación y servicios sociales. Estos servicios públicos, además, deben adaptarse a las nuevas realidades demográficas.

También se incluye un principio de **derecho al desarrollo económico local** y a la generación de empleo cercano al lugar de residencia, con una red empresarial nutrida en todo el territorio que encuentre facilidades y agilidad para la inversión.

Otra de las propuestas de convergencia de los expertos es la mejora de las comunicaciones, tanto en términos de infraestructuras físicas (**carreteras en buen estado**) como telemáticas (**conexión a banda ancha)** en el territorio navarro. Estas últimas son objeto de la mayor parte de las observaciones de los expertos, que reconocen un esfuerzo importante por parte del Gobierno Navarro para su desarrollo y distribución en el territorio.

> *“Como punto principal a tener en cuenta hay que fijarse las comunicaciones, de todos los tipos. Como objetivo primero y fundamental, dar acceso a Internet a todo el territorio, que, con un pequeño esfuerzo económico va a poderse llevar a cabo".*
>
> *“El Gobierno anterior y el actual lo están poniendo bastante fácil en el tema de llegar con la banda ancha, que es fundamental, a mayor número de poblaciones. En general, los políticos hablan de que quieren llegar a todas las poblaciones. No sé si eso será posible o no. En ese sentido sí que se está haciendo un esfuerzo".*
>
> *“Existe un plan en marcha para introducir las TIC en todo el territorio. Para quedarse a trabajar con profesión liberal en un pueblo o la hostelería se hace muy necesario, es una condición básica. [Aunque] por sí mismo no va a traer desarrollo y no puede fijar población".*

Por otro lado, se considera muy relevante, en concordancia con un principio básico de sostenibilidad medioambiental, el **respeto al patrimonio natural y cultural** y una valorización e inversión en el medio rural. En este sentido, se considera positivo el desarrollo de **energías renovables** para sustituir las fuentes de energía contaminantes y favorecer la lucha contra el cambio climático. También se refiere una necesidad de eficiencia en la gestión de **residuos**.

En relación con la gobernanza se considera un principio fundamental el **diálogo con las entidades locales** para ir definiendo un modelo territorial y de ordenación urbanística que tome en cuenta las necesidades de todo el territorio y no únicamente Pamplona.

Por último, la **inserción de Navarra en Europa** en términos de ordenación y gestión se considera un tema de importancia a tener en cuenta en la revisión de la ETN, aplicable de forma transversal a muchos de los aspectos inquiridos.

Medio ambiente

Los diagnósticos de los encuestados coinciden en señalar, como también queda patente en el análisis técnico, la **riqueza y diversidad del medio ambiente y el paisaje** navarro. La baja densidad de población, desarrollada en una gran extensión territorial de forma pareja con el medio ambiente, contribuye a un mayor respeto de los mismos. Esto redunda tanto en sus condiciones ecosistémicas como en la calidad de vida en el medio rural.

"En Navarra nos vanagloriamos de tener una riqueza medioambiental enorme. Por un lado, en diversidad, porque Navarra, con sus diez mil kilómetros cuadrados, es como como una España pequeña. Digamos que tiene una parte montañosa, forestal, otra parte que es más árida, más duras, y una parte, digamos, interna, ya de transición entre un sistema y otro".

Valores

Los valores mencionados con mayor frecuencia son la Selva de Irati, invariablemente destacada como el mayor hayedo de Europa, el Parque natural de Las Bardenas Reales y los Humedales RAMSAR Reserva de la Biosfera

Dentro del conjunto de ecosistemas también encontramos zonas de alta montaña, valles, montes mediterráneos, estepas, riberas... Se considera que el medio ambiente está bien cuidado, habiéndose llevado a cabo una buena conservación del medio ambiente por parte de las políticas gubernamentales, y existe un buen número de espacios protegidos que resultan, por otra parte, accesibles a la población. Tampoco existen problemas de descontrol de vertidos o elementos con fuertes impactos paisajísticos, según los expertos.

Además de la riqueza ecosistémica los expertos destacan la necesidad de considerar la importante variedad de factores asociados al medio ambiente, desde modos de subsistencia agroganaderos hasta la conservación de paisaje y patrimonio cultural.

Por otro lado, como aspecto positivo se menciona la nueva Ley Foral 17/2020 Reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental. Se considera que es más clara en relación con la tramitación.

En relación con la evolución en la gestión del medio ambiente navarro en el periodo de vigor de las ETN de 2005, existen opiniones divididas. Por un lado, se reconoce los avances en relación con la definición de corredores sostenibles y protección de suelos.

"Lo fundamental ha sido que después de la ETN y después de los POT se habló de los corredores sostenibles y ahora lo recogen los planeamientos municipales. Aparecen como suelos protegidos, un gran avance, y son corredores que van por cumbres y cotas de ríos, y así se evitar que queden como ecosistemas aislados".

Por otro lado, en otras ocasiones se considera que los cambios positivos experimentados no son un efecto directo de las Estrategias promulgadas.

"Ha habido aspectos positivos en la gestión ambiental, pero los resultados no están ligados a la ETN. La efectividad y los resultados se mezclan en las políticas: los resultados que se ven actualmente no son de la aplicación de la ETN sino de políticas sectoriales concretas. No ha existido un afán específico para aplicar los principios de la Estrategia Territorial; la ETN no ha sido efectiva en ese sentido".

Amenazas

Del mismo modo que algunas voces expertas mencionaban la nueva Ley Foral 17/2020 como un aspecto positivo por su simplificación de trámites, otras han manifestado una preocupación por que pudiera posibilitar la instalación de paneles de captación de energía solar de forma indiscriminada. Las huertas solares son, de hecho, una de las preocupaciones más importantes de las referidas en relación a amenazas al medio ambiente.

> *"Con la Ley de Calidad Ambiental [Ley Foral 17/2020, de 16 de Diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 22 de junio de 2021] y la generación de energía solar se han anulado una serie de leyes forales que se hicieron en su día cuando apareció el Código Técnico para evitar que haya placas solares en las cubiertas de pueblos pintorescos y se llenaran de placas solares. En consecuencia, ahora hay una inflación de intentos de colocación de placas en cualquier tejado que puede desarrollar un impacto en el paisaje y en el patrimonio bastante alto".*

Por otro lado, existe preocupación por el efecto barrera fragmentador del medio que pueden tener las grandes infraestructuras proyectadas (TAP, Canal de Navarra...) o el creciente número de carreteras fruto del modelo de poblamiento disperso y muy motorizado.

La agricultura intensiva, con grandes superficies pobladas por invernaderos y altas necesidades hídricas, se percibe como un elemento problemático para el medio, al igual que ciertos puntos de explotación ganadera. Otro problema detectado es la masificación turística (particularmente en zonas con mayor atracción como la Selva de Irati o el nacedero Urederra).

Por último, se encontrarían los problemas relacionados con el calentamiento global y el cambio climático. En este sentido, se alerta sobre el nivel de contaminación de las calefacciones, abogando por sistemas como la aerotermia, y se hace un llamamiento a reexaminar los peligros y criterios de inundabilidad, en un contexto en el que es previsible que la gestión del agua, por exceso o por defecto, se convierta en un tema capital.

Políticas

En cuanto a políticas medioambientales se manifiesta cierta preocupación por la ausencia de visión de conjunto y de transversalidad, así como el predominio de criterios economicistas en la protección y gestión de espacios naturales. Si bien se considera que la protección de algunos espacios naturales tiene de facto un impacto económico, los valores subyacentes no deberían ser, se considera, de esta índole, sino de aspecto ambiental. Los objetivos de esta protección medioambiental y las delimitaciones de las áreas protegidas deben ser claros y encontrarse integrados en el conjunto de la ordenación territorial.

También se menciona una necesidad de considerar el modelo agrario y su impacto en el medio, y la influencia del trazado de infraestructuras en el análisis de la infraestructura verde.

Un eje fundamental para los expertos es la lucha contra el cambio climático y la reducción de emisiones de CO_2, para lo cual se propone apostar por las energías renovables.

> *"Hasta ahora hacíamos un crecimiento, pues ahora tenemos que hacer el decrecimiento (...) Se puede hacer de dos maneras: de forma violenta y de forma controlada. De forma controlada sería hacerlo ordenadamente, preparándonos para resiliencia, ¿no?"*
>
> *"Se debe dar cobertura al modelo agrícola ecológico y proteger los acuíferos subterráneos naturales del modelo agrícola tradicional extensivo. Se debe apostar claramente por la separación de las redes de pluviales y fecales en todo el territorio urbano Navarro, como principal acción para la depuración de las aguas, después la propia depuración de las fecales claro está".*

También resulta necesario un acercamiento a la ciudadanía para hacerla partícipe de la protección del territorio a nivel local.

Suelo rústico

En relación con la implantación de nuevas actividades en rústico, una de las preocupaciones se relaciona con la gestión de los lugares de confluencia de actividades productivas con espacios naturales de importancia, considerando necesaria una integración cuidadosa.

> *“[Se debe] buscar usos [para el suelo rústico] compatibles con el espacio natural pero que no sean una ruptura a base de agricultura intensiva".*

Se plantea la pregunta sobre las competencias más adecuadas para la protección del suelo rústico para evitar la tramitación lenta.

> *"Se necesita una autorización previa del gobierno de Navarra para poder realizar o modificar cualquier construcción por encima de los de 15m2 de superficie. Hay que estar siempre pidiendo permisos, que quizá podrían darse competencias a otros organismos, por ejemplo, comarcales. (…) El suelo no urbanizable debería ser competencia de los ayuntamientos. En el caso de que no se autorizarse a los estos, se podría contemplar la idea de crear competencias comarcales".*

Por otro lado, existe preocupación sobre la aplicabilidad de la legislación vigente, que se considera "no tiene sentido" en algunas zonas y que debería adaptarse a las particularidades de cada una. El territorio del norte navarro, se alega, es rico en patrimonio cuya conservación podría promoverse permitiendo su transformación en determinados usos, como el residencial. Del mismo modo, alberga actividades ganaderas extensivas que deberían permitirse y apoyarse dado que constituyan formas de mantenimiento del patrimonio natural y paisajístico, o de explotación forestal que debería recibir apoyos para no continuar en una línea de degradación.

Otras zonas del suelo rústico se consideran con escaso valor para la producción, pero se valora positivamente su valor como elemento de identificación y arraigo territorial: son los ejemplos de San Miguel de Aralar, Urbasa, el Parque Natural de las Bardenas...

Gestión de recursos

La gestión de los recursos no es percibida como un problema. Se considera que existe una buena disponibilidad de estos y que su gestión está siendo, en términos generales, buena. Los problemas detectados tienen más que ver con la calidad de los servicios a los que pueden acceder en los núcleos rurales, cuestión que tiene un calado más amplio que el de los suministros.

> *"Bueno, de agua, de energía, tampoco hay problemas, digamos, de abastecimiento o de gestión. Ahora mismo yo creo que no, no hay problemas de recursos, no hay problema de suministros. Para ninguno de los tres ámbitos, ni para el privado ni para el público. Se me ocurre que en las zonas más pequeñas a lo mejor puede haber problemas, puede haber problemas puntuales".*

Esta percepción contrasta con algunas de las consideraciones del diagnóstico técnico, en las que se tiene en cuenta las tendencias derivadas del cambio climático y los objetivos establecidos por las diferentes Estrategias europeas, en el marco del Pacto Verde. En este sentido, el equipo redactor considera que existe un margen de mejora relevante.

Energía

Existe una apuesta clara por las **energías renovables** en el modelo de gestión energética propuesto por los expertos, aunque "con conciencia y sin abusar". Se informa de que actualmente en torno a un 70% de la energía generada en Navarra proviene de fuentes de energía renovables. Las principales demandas, en este sentido, provienen de multinacionales o startups locales que solicitan la implantación de parques solares. Tras un estudio, se informa, se ha podido constatar que existiría también demanda para la generación de energía eólica, y también es señalado como preferible por algunos expertos.

El desarrollo de las energías renovables se ha convertido en una **fuente de desarrollo económico relevante** y se ha convertido en un tema financiero, en opinión de los encuestados, lo cual se vincula a los incentivos económicos que desde la Unión Europea se otorga a este tipo de actividades. Sin embargo, esto ha ocasionado que en algunos casos se olviden los criterios medioambientales en favor de los económicos.

La creación de **empleo** en este sector se ve positivamente, enfatizando la provisión de condiciones de seguridad y garantías a los trabajadores. En este sentido se propone una apuesta por el desarrollo tecnológico y la investigación en colaboración con las universidades navarras.

Sin embargo, pese a la idoneidad de estas fuentes de energía, la cantidad de superficie requerida para su producción hace que existan reservas en relación con su implantación, ya que pueden tener **fuertes impactos medioambientales y paisajísticos**, amén de disminuir las superficies de cultivo. El empleo intensivo de los suelos agrícolas para la generación de energía solar es una de las preocupaciones más mencionadas por los expertos en este aspecto, existiendo una voluntad generalizada entre los expertos de promover un uso respetuoso y la conservación del medio ambiente.

> *“La dependencia energética exterior nos debe llevar a una apuesta clara por la utilización de las energías renovables, reduciendo las emisiones de CO2. Debe haber un equilibrio entre la agricultura y el desarrollo de las renovables.*

Las recomendaciones expertas se dirigen hacia la **generación y consumo local** de energía y, en lo posible, el autoabastecimiento y la **autosuficiencia energética**, en línea con las recomendaciones del diagnóstico técnico. La producción solar en cubiertas industriales, se informa, se ha estado estudiando como alternativa a la implantación de huertos solares extensos en el campo.

> *“Debemos ir a modelos descentralizados para unidades familiares y pequeñas empresas. (…) y fomentar la autoproducción descentralizada, en lugar de macrocentros de producción con impactos ambientales graves”.*
>
> *“Debe haber una apuesta clara por la biomasa y por el equilibrio entre la utilización de esta energía y la autosuficiencia de abastecimiento de nuestro propio territorio sin forzar nuestros bosques y gestionándolos desde modelos sostenibles”.*

De este modo, el modelo podría resultar eficiente evitando el agotamiento de los recursos. Esto también debe complementarse con una **vigilancia del consumo.** Para ello se proponen medidas como la mejora de la calidad constructiva, que permita mayor inercia térmica. Con su consecuente disminución de los gastos de acondicionamiento térmico, y una mejora de la

eficiencia de las instalaciones eléctricas, así como un cambio en el modelo de movilidad a través de un modo de vida de proximidad que evite dependencia de combustibles fósiles.

El fomento y compatibilización de fuentes de energía es otro de los aspectos resaltados, debiéndose fomentar la **diversificación** de abastecimiento contando con los suministros actuales, tanto de las fuentes renovables (solar, eólica, hídrica, biomasa…) como no renovable“.

> *"[Es importante la] compatibilidad entre el uso del agua y las energías renovables, para generar energía por un lado y para consumirla por otro en las plantas donde se necesita ener”ía".*

Por último, se manifiesta una importante preocupación por la necesidad de ordenación del territorio para la implantación de energías renovables. Resulta importante, en este sentido, un mapeo de las afecciones que pudieran tener sobre el territorio, ya sea medioambientales, para la producción agrícola o para la población, y la **definición de criterios claros y áreas susceptibles de implantació**n de energías renovables, que establezcan los objetivos a perseguir y los modos de solventar las posibles contradicciones urbanísticas o medioambientales. Por otro lado, la agilización de los trámites administrativos y el reparto de ganancias resultantes de la explotación de los recursos de un determinado territorio son temas que, se considera, deben ponerse sobre la mesa.

Ciclo del agua

No se perciben problemas en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos. Navarra cuenta con una importante área donde las precipitaciones son altas, y en las áreas con menores precipitaciones (Tarazona, etc.) se han construido infraestructuras que permiten garantizar el suministro. Problemas existentes como el almacenamiento de pluviales han podido ser solventados en los últimos años.

> *Se han construido algunos embalses y que permiten, hoy por hoy garantizar el abastecimiento de agua tan todas las personas como las industrias y incluso ahora mismo, también a la agricultura que hay en el funcionamiento.*

La construcción del Canal de Navarra, demandado por el sector agrícola desde 1996, se encuentra en su última fase. Es una infraestructura que, se considera, va a permitir el traslado de agua desde el norte hasta el sur, mejorando la distribución y permitiendo ampliar la zona de regadío, que ya de por sí tiene una amplia extensión. Algunos expertos pronostican una mayor riqueza en la producción agrícola, sin detectar problemas en el suministro a medio plazo, Sin embargo, otros señalan la necesidad de reconsiderar las políticas de ampliación de regadío por considerar que no existe un volumen de agua suficiente.

> *Debe haber un análisis de las políticas de regadío, concretamente a las previstas para ampliar en Canal de Navarra sin haber suficiente volumen de agua en las concesiones del pantano de Itoiz, al no ser este suficiente para la demanda que se plantea.*

A pesar de existir la infraestructura del Canal, se considera necesaria una renovación completa de las redes de abastecimiento, saneamiento y pluviales. Se llama la atención sobre su mal estado en el ámbito rural, ocasionando fugas que redundan negativamente en la conservación de las cimentaciones de las viviendas.

> *“[Se debe hacer una] apuesta clara por la renovación de redes de abastecimiento, saneamiento y pluviales, sobre todo por las importantes pérdidas de agua por el estado de las*

> *redes. No renunciar a acuíferos en los que la calidad del agua sea óptima, aunque y exista la posibilidad de llevar agua por ejemplo del Canal de Nava”ra".*

En relación con los regadíos, se propone también una apuesta por las TIC para permitir un ahorro de recursos. Algunos expertos mantienen sin embargo el escepticismo debido a que este modelo agrícola resulta contaminante por el empleo de pesticidas. Este problema de contaminación resulta preocupante en el río Ebro, ya que está tan contaminado que no puede emplearse para consumo.

El sistema de gestión mancomunado se considera positivo. Las políticas del agua se consideran buenas, aunque se detecta una necesidad de aplicar las directivas europeas, clarificando los usos a los que se destina el abastecimiento del agua: potable, recreativo, industrial, agrario... Se considera que es necesario un nuevo modelo en este sentido, ya que en ocasiones resultan incompatibles

En la línea de protección medioambiental, se está procurando mejorar la continuidad de la infraestructura azul y los ecosistemas mediante la conexión de ríos y eliminación de presas en desuso para facilitar los pasos de fauna.

La Confederación Hidrográfica del Ebro tiene proyectos para la recuperación del territorio fluvial del río Aragón, en zonas que habían sido constreñidas. La política de encauzamientos está siendo reconsiderada en favor de una adaptación a las cuencas de inundación, lo cual, sin embargo, preocupa a algunos expertos al limitar las posibilidades de urbanización.

La consideración de la red de saneamiento y depuración es buena, habiendo desarrollado un sistema avanzado de depuradoras y sistemas de mejora de la calidad del agua. Han existido, además, Planes Directores y subvenciones asociadas a los mismos que han permitido la implementación de las mejoras. La apuesta de los expertos se inclina hacia una completa depuración de las aguas de Navarra, para lo cual resulta necesaria una atención a las redes:

> *Se debe apostar claramente por la separación de las redes de pluviales y fecales en todo el territorio urbano navarro, como príncipal acción para la depuración de las aguas, después la propia depuración de las fecales claro está.*

Gestión de residuos

El consenso más uniforme es una apuesta por la **reducción** en la producción de residuos vinculado a un aumento del **reciclaje**, manteniendo la separación de residuos orgánicos, cartón, vidrio y plásticos, que se considera un gran avance.

También se aboga por una **descentralización** del tratamiento de residuos, en línea con lo que se considera los principios de la ETN en términos de optimización energética, ambiental y de gestión.

Varios expertos mencionan el proyecto de desarrollo de una **nueva instalación para el tratamiento y separación de basuras** en el Área Metropolitana de Pamplona (Noáin, cercano al Aeropuerto), en sustitución del actual Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Góngora (Valle de Aranguren), que debe ser clausurado en 2022. Según algunos expertos, el debate se encuentra abierto y comprende la posibilidad de traslado a la Ciudad del Transporte, en el mismo área que Noáin, aunque según otros su aprobación definitiva para 2023 ya se ha producido de forma reciente.

Gestión sostenible y gobernanza

El territorio navarro, dada su diversidad territorial y las características de sus sistemas de administración, se considera un espacio difícil de gestionar. La **comarcalización** destaca como una de las cuestiones a resolver de cara a racionalizar la gestión del territorio:

> *"Ha habido cierta sistematización de las comarcas, a pesar de que se siguen manteniendo comarcalizaciones diferenciadas según los servicios, es decir, comarcas diferentes según sanidad, educación... Hay casos en los que si que coinciden, como la comarca de San Cristóbal. En todo caso al haber diferenciación según servicios hay cierta dispersión. "*

El **rango legislativo** de la Estrategia es también motivo de preocupación de algunos de los encuestados, destacando que su papel como directrices no ha llegado a plasmarse en las leyes promulgadas. Asimismo, los expertos consideran necesario mantener un criterio firme en la ejecución de los POT, que no cuentan con la entidad suficiente para imponerse a otras normativas.

En relación con la revisión de la ETN, se plantea la necesidad de aplicar de forma transversal el modelo propuesto para guiar las decisiones relacionadas con la industria, la política educativa o la de vivienda. También se propone una **simplificación** del documento para sustituir su complejidad por la elaboración de indicadores que puedan favorecer una mejor aplicación y seguimiento.

Para una gestión sostenible se propone:

- Ordenación del territorio clara
- Modelo socioeconómico sostenible con perspectiva global, inserto en el conjunto del Estado y de Europa.
- Mayor protagonismo de entidades locales, promoviendo la Federación de Municipios y Concejos y disminuyendo la influencia de Pamplona.
- Sistema de gobernanza de lo local a lo territorial, con continua comunicación, para garantizar salud, derechos sociales y desarrollo con respeto al medio ambiente.
- Uniformidad de procedimientos administrativos.
- Establecimiento claro de beneficios y cargas a nivel comarcal.
- Control de la explotación agraria intensiva.
- Límite a los proyectos que ponen en compromiso el medio ambiente (por ejemplo, los proyectos de urbanización de Guenduláin o el Valle de Baztán), sin encaje en los principios de la ETN.

Actividad económica

Pamplona reúne gran parte de la actividad económica a través de la concentración de **industria**. Se refieren cuatro focos de mayor desarrollo económico, en el área de la capital y el sur de la Comunidad Foral: la Comarca de Pamplona, la Comarca de Estella, la Comarca de Peralta y la Comarca de Tudela. Por el contrario, se señala que la zona norte y parte de la zona media de Navarra se encuentran en un proceso de depresión económica.

> *Si también [la industria en] Navarra tiene más peso que la mayor parte o en el resto de las comunidades autónomas. Y eso, hoy por hoy, es una Es una fortaleza. Su estructura económica le permite tener una riqueza regional bastante alta. Bueno, todo esto está ahora patas arriba, evidentemente, con el resto del Estado y con el resto de Europa, por el tema de la COVID.*

Modelo de desarrollo

El modelo de desarrollo debe basarse, según los expertos, en proporcionar estabilidad a las empresas a través de modelos de largo recorrido con **sostenibilidad social, medioambiental y económica**, y diversificando fuentes económicas para hacer frente a las futuras crisis sectoriales.

> *El modelo socioeconómico debe ir en la innovación tecnológica, la búsqueda de sectores de actividades sostenibles ambientalmente y desde luego la búsqueda de la transformación de las sostenibles a largo plazo.*

Se considera necesaria la **descentralización** del polo de atracción económica pamplonica, siendo las cabeceras las que jueguen un papel dinamizador de las comarcas. Los expertos consideran que no existe un modelo socioeconómico sostenible a nivel global para el territorio navarro. Resulta importante fomentar la cohesión y el equilibrio territorial a la hora de establecer actividades económicas, incentivando la producción en los entornos rurales por parte de nuevos perfiles profesionales deslocalizados. Para ello los expertos consideran fundamental un mayor desarrollo de las telecomunicaciones cuya ausencia, como se ha diagnosticado, constituye una de las fuentes de desequilibrio territorial.

La centralidad y dependencia de la industria, y particularmente la industria del automóvil, hace que se proponga la valoración de cierta **diversificació“**.

> *"Volver a valorar la industria del automóvil en la que se sujeta Navarra por otra alternativa, no ser tan dependientes de la industria del vehículo. Cambiaría la forma de consumir, siendo conscientes de que es la primera y única industria en Navarra y que es un aporte económico muy fuerte intentar dar un giro a esta cuest”ón".*

También se recomienda una mayor agilidad administrativa para resolver las demandas de empresas y autónomos. Entre los sectores con potencial se menciona las energías renovables, el turismo o el agroalimentario, con especial hincapié en las **actividades de I+D e innovación tecnológica** que puedan atraer y retener el talento. Se consideran muy positivas las iniciativas de colaboración con las universidades para posibilitarlo, cuya fortaleza también redunda en el desarrollo económico a través de la dinamización del mercado del alquiler y el consumo de hostelería.

Otro de los **sectores de interés**, en relación con la investigación, es el sector de la biomedicina y farmacéutico, indicando que se encuentra ya en desarrollo. Navarra cuenta con Facultades de Medicina y un gran número de camas que permitirían continuar en esta líne“.

> *"A mi parecer el futuro de Navarra está en las universidades, en el campo del pensamiento. Es donde debería darse un impulso real. Vincular la universidad a la investigación médica y sacarle una rentabilidad real, con ejemplos como el de CIMA, una colaboración publico-privada para investigac”ón".*

Se subraya la importancia de planificar el modelo socioeconómico de forma íntimamente ligada al **territorio**,

> *“[Es importante la] capacidad política de elección. No nos podemos limitar al paradigma de lo que hay, de esa manera se limita la capacidad de cambio. El desafío fundamental la ETN debe impregnar las políticas económicas. El componente territorial es fundamental y actualmente no se contem”la".*

A tenor de ello se menciona dos planes de transformación del modelo económico que, pese a que resultaban positivos sobre el papel, no han encontrado buen término debido a que no se adaptaron al territorio. Se trata del Plan Moderna, aprobado en 2011 con un horizonte de 20 años y la europea Estrategia de Especialización Inteligente RIS3 2014-2020.

Como principios para un modelo económico sostenible se considera central la conservación de los recursos naturales y el empleo de energías limpias y baratas. También se apuesta por la ciencia y la innovación tecnológica, en estrecha relación con los sistemas formativos y los sectores productivos. Por último, se considera necesario partir de un reparto equitativo de la inversión y la producción.

Sector agrario

El eje del Ebro, con **Tudela** a la cabeza, es uno de los núcleos de desarrollo económico más importantes de Navarra después de Pamplona. Existe un gran dinamismo en esta zona, con empresas locales potentes vinculadas a la huerta navarra y a la industria de transformación. Se informa también de que una gran parte del suelo rústico en Navarra es de titularidad comunal.

Los expertos observan, además, una mejora del sector durante el periodo de vigencia de la ETN de 2005, en parte debida a cambios en la estructura territorial. Además de ello las políticas agrarias de la Unión Europea juegan un importante papel a la hora de dirigir los cambios“

> *"En el Sur la situación ha mejorado. La concentración parcelaria ha aumentado la extensión del regadío, y eso ha mejorado mucho la rentabili”ad".*

Sin embargo, esta actividad agrícola no está exenta de críticas por parte de los expertos, poniendo en cuestión el **impacto medioambiental de la agricultura industrializada**, cuya rentabilidad queda puesta en entredicho. También se cuestiona la efectividad del Canal de Navarra para mejorar de facto las condiciones de los cultivos y se menciona que se encuentra desacreditado a nivel de sostenibilidad medioambienta“.

> *"Hay que repensar el tema de la agricultura. Ahora se fomenta una agricultura industrializada, ambientalmente insostenible, que genera un efecto rebote en los usos del agua y que no consigue los objetivos que se pretenden en empleo y actividad industr”al“.*
>
> *"Con el Canal de Navarra se decía que se podrían cultivar muchísimas variedades y al final se ha limitado la producción, no hay diversificación de cultivos, se pierden variedades. Son algunas de las problemáticas derivadas de la producción industrial. Hay poco interés por los agricultores profesionales para este mod”lo".*

El área de Pamplona se especializa en cultivos de secano, con muy altos niveles de productividad respecto del territorio español. A pesar de todo, la agricultura no es un sector que genere una actividad económica ni empleo de forma reseñable“

> *"Está el problema de los precios agrícolas en relación coste-precio final. Están maltratados. No hay muchos peones agrícolas, es temporal. Uno de los problemas son las condiciones salariales que tie”en".*

En el Norte la agricultura ha ido perdiendo peso de forma notable, ya que los cambios en el sector agrario se han dirigido y pensado fundamentalmente para el desarrollo del sur, según la percepción de los expertos, que señalan la necesidad de establecer modelos distintos para ambas zonas debido a sus muy diferentes características orográficas y ecosistémicas. Se ha

mantenido, no obstante, la actividad ganadera, aunque con una tendencia a la estabulación en detrimento de la ganadería extensiva.

El modelo de concentración ganadera hacia el que se dirige resulta problemático en términos medioambientales, debido a la gestión de los residuos y a la emisión de gases de efecto invernadero, así como paisajístico. En el sur de Navarra se están planteando la ubicación de concentraciones de este tipo, lo cual está produciendo debate en el seno de la población.

> *Caparroso es una macrogranja que puede cambiar el sector ganadero. Estas explotaciones masivas deberían quedar excluidas, son desorbitadas a nivel ambiental, ecológico y económico. Además, en cuanto a la generación de economía y empleo este modelo no se genera tal y como se argumenta.*

Como compensación, existen otras iniciativas vinculadas a la agricultura ecológica y a la ganadería en el Norte de Navarra, que se plantean como una propuesta de revalorización del territorio y la producción tradicional al unir la producción con la transformación y comercialización de los productos. Este tipo de iniciativas tienen una salida turística que se considera interesante, además de promover un modelo de producción y consumo de proximidad y vinculado a los ciclos de temporada.

En relación con el papel de la ETN en la modificación de este modelo agrario, algunos expertos señalan la dificultad de establecer concreciones en un contexto rápidamente cambiante. Hacerlo, consideran, podría ir en detrimento de la consecución de los objetivos y de la aplicación de las pautas definidas. Resulta necesaria una visión general y flexible.

Como apuesta interesante en relación con el desarrollo agrario se propone una inversión en tecnología e innovación, orientándola a la generación de productos sostenibles y consumo circular, generando empleo de calidad.

Sector industrial

La mayor potencia económica en Navarra se asienta sobre el sector industrial, con un gran protagonismo de la industria del automóvil. En cuanto a su ubicación, la abrumadora mayoría de actividad industrial se concentra en el Área Metropolitana de Pamplona. Otros sectores de interés, como se ha mencionado a tenor del modelo económico, son la industria médico-farmacéutica o las energías renovables

> *Tenemos la suerte de contar con un potente sector industrial, que tanto desde las instituciones como los sindicatos como tal, intentamos potenciar, asentar, mantener y atraer a otras empresas.*

Sin embargo, los expertos también advierten sobre las dificultades que esta centralización industrial ocasiona a la hora de desarrollar polígonos en otras áreas. La concentración va en detrimento de otros centros industriales que, ubicándose en áreas más desatendidas, quedan a menudo olvidados en el planeamiento (como, se menciona, en el caso de San Adrián, Peralta u Ochagavía).

El tejido industrial, se considera, debe reforzarse de forma prioritaria en las áreas con escasez y desarrollar nuevas políticas para estas actividades que permitan una mayor equidad en el territorio. No obstante, estos refuerzos pueden encontrar resistencias importantes en el mercad“.

"Hay problemas en algunas comarcas para conseguir polígonos industriales. Pero bueno, es un problema que no tiene muy fácil [solución] al final, aunque pueda haber ayudas. Las ayudas no suelen ser tan motivadoras para que un empresario, que es al final que tiene que tomar la decisión, decida instalarse en el polígono industr”al".

Uno de los problemas que se detectan deriva de la globalización en las cadenas de producción, cuyos centros de decisión se encuentran alejados de la realidad territorial navarra.

Las empresas más potentes que hay instaladas, el uso del territorio, son multinacionales. Eso suele ser una espada de Damocles, porque el centro de decisión de esas empresas no está en Navarra, ni siquiera en España. Está en Alemania en Estados, Unidos y Corea, Japón...

[Es necesaria la] inserción de puntos de decisión en el territorio y sistema global navarro en el tejido industrial. Con la pérdida de centros de decisión se devalúa la capacidad de decisión y la capacidad tecnológica del territorio, así como disminuyen los centros de investigación con ello.

Según los expertos, debe haber una apuesta decidida por una industria 4.0 modernizada a través de la digitalización y el desarrollo tecnológico, en estrecha vinculación con la investigación y la innovación.

Por último, se hace mención a la industria forestal, que en ocasiones puede quedar olvidada por el protagonismo de la industria del periurbano de Pamplona. Se recomienda su puesta en valor, ya que goza de buena salud y podría desarrollarse.

El papel de la ETN en relación con el sector industrial se considera de carácter generalista, dejando las políticas concretas al planeamiento sectorial, que deben qued“r "impregn”do" de sus objetivos de forma transversal.

Las medidas que se adaptan con la industria son generales y no específicas de la ETN. Esta se debe preocupar de la distribución por el territorio de forma armónica para evitar problemas como el despoblamiento, el derroche de recursos naturales que implica este y concentración de población en Pamplona.

Estos objetivos deben integrar la política industrial europea de forma integral, impulsando una autonomía estratégica del sector productivo a través de la reindustrialización. La meta de ello debe ser una mayor cohesión social y territorial.

[Se debe] mantener políticas en todo el territorio, el planteamiento debe ir a buscar el equilibrio y después incardinar políticas concretas industriales apostando, sobre todo, por la mejora del capital humano y la innovación. Por otro lado, no es tanto el tipo de actividades.

Economía circular

La economía circular se considera el paradigma ideal, en tanto se encuentra directamente relacionada con la mejor medioambiental y la transformación del modelo de producción en uno más respetuoso y sostenible. Sin embargo, se considera que no es un concepto que haya permeado aún a la población, siendo necesaria una educación de la ciudadanía en los beneficios de la misma.

A nivel político, se reconoce que ha sido objeto de atención y discusión por parte del Gobierno de la Comunidad Foral desde hace algunos años, a pesar de lo cual se mantiene cierto escepticismo en cuanto a su implementación de facto. Se manifiesta un deseo de que esta

atención gubernamental se deba a una interiorización de sus principios y a una voluntad de ejecución real. En los últimos tiempos, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se ha impulsado el Plan Reactivar Navarra 2020-2023, alineado con las directrices europeas y estatales de respeto al medio ambiente y la sostenibilidad: Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, Pacto Verde Europeo (EU Green Deal), Plan de Recuperación para Europa “Next Generation EU” y Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía “España Puede”.

En ese sentido, también se confía en la presión de la Unión Europea, a través de las exigencias de cumplimiento para la provisión de fondos Next Generation, para promover la aplicación efectiva de políticas de forma transversal a todos los sectores económicos. Se menciona la existencia de algunas iniciativas en esta dirección a nivel de las mancomunidades, pero con dudas respecto a la manera de trascender los proyectos concretos.

Las políticas, según los expertos, deben descentralizarse para relacionarse directamente con la gestión de los residuos y el reciclaje. También es necesaria de forma global una reducción y cambio de pautas de consumo, que puede, según los expertos, llegar a afectar a la distribución de población. En relación con ello también se señala la posibilidad que una economía de este tipo podría tener sobre la fijación de una población más joven, particularmente si se apuesta por la biomasa vinculada a la importante masa forestal con la que cuenta Navarra.

Turismo

Navarra se considera un destino turístico de gran **diversidad y riqueza** cultural, patrimonial, gastronómica, medioambiental y paisajística, con un potencial de desarrollo económico y generación de empleo importante. A pesar de ello, se considera que esta riqueza ha sido mal explotada, y el turismo se ha visto limitado tradicionalmente a la festividad de San Fermín en Pamplona, que tiene escaso potencial para desarrollar el sector turístico más allá de los días en los que tiene lugar.

El turismo en el casco de Pamplona acarrea también los problemas asociados a la proliferación de **apartamentos turísticos**. Preocupa particularmente la existencia de plataformas multinacionales que, lejos de revertir los beneficios económicos del turismo de forma local, exportan sus plusvalías, y cuyos centros de decisión se sitúan fuera de Navarr“.

> *"[Se debe] sacar los alojamientos del centro de las ciudades. Evitar la proliferación de oferta en territorios pequeños como el casco viejo de Pamplona, limitando los apartamentos turísticos y promoviendo el comercio local y tradicional, para evitar su desaparic”ón".*

En los últimos años se ha asistido a un incremento las opciones de **turismo rural**, sobre todo en el Norte de Navarra. Los Valles de Baztán, Ochagavía, Lizondo, las Bardenas... son atractivos populares en este tipo de turismo. Esta popularización, por otra parte, tiene el peligro de conducir a que los pequeños municipios cuenten con un peso mayor de plazas hoteleras que de la propia población, lo cual no se considera positivo.

A pesar de haber constituido un avance pionero en el turismo navarro desde los años 90, se advierte una **ausencia de la estrategia global y gestión unificada** con la que se contaba. Se recomienda un fomento de este tipo de turismo rural y verde, ya que puede resultar más respetuoso con el medio ambiente y permitiría una descentralización de la actividad económica.

Por otra parte, para que esto sea llevado a cabo correctamente se deben establecer limitaciones para evitar la masificación, pues aumentaría sustancialmente los impactos. Por ejemplo, para el cuidado de los espacios naturales más significativos se propone un control y limitación de los acceso“.

> *"[Debe considerarse] el problema de la masificación turística a niveles generales. Por un lado, el impacto ambiental es un problema que debemos controlar, derivado la masificación turística. Debemos promover las vías verdes, cuidar las explosiones de alojamien”os".*

El fomento del turismo rural no debe ir en detrimento de otros tipos de turismo más enfocados al disfrute cultural, paisajístico o gastronómico. En este sentido, en el Sur de Navarra se desarrolla un turismo urbano centrado en núcleos como Olite o Tudela.

En suma, se mantiene la impresión de que la oferta turística no debe aumentar sino diversificarse y quedar más equitativamente distribuida, disminuyendo la presión sobre el territorio. Se señala la necesidad de establecer una hoja de ruta global que permita un funcionamiento complementario y unitario de toda esta oferta, atendiendo de forma especial a la flexibilización del modelo, debido a la rapidez con la que se producen cambios en el sector.

Población y mercado laboral

La población de Navarra sufre un doble proceso de envejecimiento y despoblación, particularmente en las pequeñas entidades del Norte, aunque también se produce en otros lugares. Son dos cuestiones que a menudo van unidas.

En Pamplona preocupa el despoblamiento del casco histórico, aunque la población se ha visto rejuvenecida por la llegada de inmigrantes que ocupan las viviendas de peores condiciones en esa zona.

La Universidad atrae también gran cantidad de población joven no únicamente desde Navarra sino también estudiantes del resto del Estado y extranjeros (27%). 25istematma educativo es potente, con 3 universidades para una población relativamente pequeña y una formación profesional para el sector industrial con mayor peso que en la mayor parte de las comunidades autónomas españolas. Esta capacidad formativa resulta una importante fortaleza que redunda en una riqueza por habitante bastante alta ya que, además de constituir una fuerza de trabajo más formada y especializada, dinamizan el consumo de hostelería el mercado inmobiliario y promueven la existencia de servicios. Sin embargo, existe preocupación sobre las posibles consecuencias del COVID en todo ello.

Empleo

En relación con el empleo, Navarra ha tenido tradicionalmente la tasa de paro más baja del Estado, en torno a un 10%, con una población muy formada. En este aspecto no existen grandes diferencias en el territorio de la Comunidad Foral, según los expertos; puede observarse tasas mayores de desempleo en algunas de ellas pero el mercado laboral mantiene una estructura similar.

Los mayores problemas percibidos en relación con el empleo resultan de altas tasas de temporalidad y contratación a tiempo parcial, particularmente entre las mujeres y los jóvenes, así como personas con estudios básicos. En este sentido, los sindicatos informan de un intento de negociación para llegar a definir un plan de empleo y políticas activas tras el periodo de pandemia, atendiendo también a los problemas estructurales que ya padecía la Comunidad Foral.

Las condiciones laborales varían mucho dependiendo del sector que se trate. La **industria es el sector más potente y con mejores condiciones laborales**, con la salvedad de una parte del sector servicios muy especializado que pueda estar mejor pagada. Los expertos consideran la industria como un buen sector en el que, no obstante, también existen diferencias dependiendo del tamaño de las empresas o del producto que se trate: las empresas grandes, por regla general, tienen mejores condiciones que las pequeñas empresas. Por otra parte, estas empresas grandes pueden ser multinacionales que deslocalicen procesos, destruyendo empleo.

> *La industria es el sector más potente que tenemos a nivel de todo el Estado. Es el que presenta condiciones laborales y mejores trabajadores y trabajadoras, salvo una parte del sector servicios muy especializado.*
>
> *Puede haber una diferencia importante. El sector industrial muy grande, y no es lo mismo el sector del automóvil que el textil o el calzado. Esto ya casi sería los dos extremos: el automóvil puede presentar las mejores condiciones salariales, de jornada o de derechos dentro del sector industrial. Y el sector ligado al calzado, al destino, pues puede presentar las peores.*

Los avances técnicos en dirección a la robotización de los procesos industriales son percibidos por los expertos como un devenir inevitable del sector, al que las empresas deberán acoplarse. La fuerza de trabajo deberá cualificarse, pudiendo aprovechar el alto número de universitarios de la Comunidad.

En el sector agrícola las condiciones son algo peores ya que acusan la temporalidad y los bajos precios de los productos agroalimentarios de forma más clara.

> "Hablando del mercado laboral, no tenemos mucho cuantitativamente. Personas que trabajen para los agricultores de peones agrícolas no hay muchas, hay en determinadas épocas de cosecha, de recolecciones. (…) A*l agricultor se le paga poco por el kilo de trigo y maíz o los tomates, los pimientos... Y eso, evidentemente, él lo traslada al precio que va a sus empleados. Entonces veremos que las condiciones laborales del personal que trabaja en el campo distan mucho de... no sólo por estar ligadas a una situación de temporalidad, de cosechas y demás, sino también por los precios que reciben. Ese ese es un problema que es un problema que hoy por hoy no tiene fácil solución, pero que ineludiblemente vendría por marcar unos precios mínimos. Habría que regular de alguna manera los precios agrícolas en relación a los costos".*

El problema del empleo entronca tanto con la ubicación de las actividades económicas como con la idiosincrasia poblacional. Las estrategias de atracción al medio rural se ven menoscabadas, paradójicamente, por la existencia de una nutrida red de transporte que permite separar el lugar de residencia del de trabajo. Así, frente a los movimientos de población hacia Pamplona desde otras comarcas se plantea una situación de residencia en la capital mientras se trabaja fuera de ella.

> *"La estrategia contra el despoblamiento se intenta paliar con la infraestructura de transporte. Con estas facilidades aumentamos la centralización en Pamplona y la descentralización para el empleo. Nos encontramos con que se crea empleo en los pueblos pero la gente no vive en ellos. Es un problema del enfoque territorial navarro, la generación de empleo no va ligada a la generación de poblac"ón".*
>
> *"Las cuencas de trabajo van más allá de Estella y ahora se puede, con la autovía, vivir mas allá. Este tipo de lógica está muy concentrada en determinados núcleos conectados con las autov"as".*

Inmigración

Relacionada con el mercado de trabajo se encuentra la cuestión de la inmigración. Pese a no considerarse un problema con demasiada envergadura en Pamplona, sí se dan algunas consideraciones respecto a las posibles actuaciones que deban llevarse a cabo.

El principal aspecto positivo relacionado con la emigración es el rejuvenecimiento de la población consiguiendo que por primera vez desde los años 70 si ensancharse la pirámide de población a raíz del flujo migratorio entre 1996 y 2006. las personas migrantes son consumidores y contribuyentes al sistema de servicios públicos, así como trabajadores en nichos de empleo con escasa captación entre la población autóctona, cómo es el sector servicios o el agrario.

La mayor preocupación en cuanto a los procesos migratorios se encuentra en la adaptación cultural y en las malas condiciones laborales, ya que es una población muy vulnerable a la explotación laboral. Las dificultades para la regularización pueden provocar que no se acceda en plenas condiciones a los servicios públicos, que también podrían tener necesidad de ser reforzados y adaptados a una nueva población. Debido a las dificultades económicas que habitualmente tiene esta población también puede ser necesario ofrecer vivienda social en alquiler o para compra-venta a precios más asequibles.

Otra de las preocupaciones se vincula al trabajo, ya que se considera que la mano de obra migrante es poco cualificada y se desarrolla a menudo en condiciones irregulares y no declaradas, con la consecuente falta de garantías y malas condiciones laborales para el trabajador. En este sentido se considera más adecuada una apuesta por mano de obra cualificada y basada en el capital humano.

Por último, se manifiesta cierta preocupación por los discursos políticos, que generan malestar social y pueden redundar en carencias en el proceso de integración.

Principios

Frente a la cuestión de la adaptación cultural se considera necesario, por un lado, actuar sobre la población autóctona a través de políticas de pedagogía social e integración. Por otro lado, para la población migrante, se propone desarrollar políticas de formación en el idioma o en los sectores en los que pueda existir una demanda de empleo.

En la provisión de servicios los expertos consideran importante ampliar la oferta pública de vivienda y combatir la especulación inmobiliaria además de aumentar los recursos públicos más usados por la población migrante.

En relación con el papel de las Administraciones, la agilización de los trámites y gestiones de la población migrante, así como un control de las condiciones de trabajo (en términos de contratación, derechos laborales y condiciones sanitarias, particularmente en el contexto en el que nos encontramos) y lucha contra la economía sumergida, resultan fundamentales.

Equipamientos

Los equipamientos tienen un papel fundamental en el reequilibrio territorial y poblacional de Navarra. Los expertos coinciden en que un sistema de equipamientos y servicios, en conjunto con una buena planificación de las infraestructuras de movilidad y el transporte público, son la clave para luchar contra la despoblación y garantizar los mismos derechos a la población, particularmente aquella, a menudo envejecida, de los núcleos rurales.

> *“Para poder ser exitosos en el anclaje de la población en el territorio debe haber un cuidado de los servicios, sanitarios, educativos e infraestructura comerc”al".*

Por otra parte, los expertos llaman la atención sobre la necesidad de vincular los modelos de crecimiento urbano con la evolución de los perfiles poblacionales, ya que de lo contrario la oferta de servicios queda obsoleta.

> *La forma en la que se ha ido generando ciudad, por grandes bolsas, ha hecho que esta ciudad tenga un problema de reparto de equipamientos terrible. Se hacen servicios para jóvenes y niños y ahora se están quedando vacíos. Luego los institutos. Luego necesitarán geriátricos. Es un derroche terrorífico de equipamiento públicos, en lugar de promover barrios mezclados en términos de edades y de necesidades. Eso hace que los equipamientos públicos vayan muy por detrás de las necesidades: para cuando se hacen los equipamientos ya se necesitan otros.*

La mayor parte de los expertos consideran que el territorio navarro está bien dotado en términos de distribución de los servicio“: "Hay casa de cultura en todos los pueblos, y bastantes equipamientos deportivos, como frontones, cerca de las poblacio”es". Los expertos perciben que ha habido un incremento de los servicios y en general de la calidad de vida.

Sin embargo, para otros esta distribución resulta poco adecuada por su desbalance con las necesidades de la población existente. Se denuncia una falta de visión territorial y de criterio a la hora de definir las políticas de servicios. Así, han primado las presiones locales y se ha **sobreequipado** algunos municipios, con los consecuentes costes de mantenimiento y de gestión al tener que dotarlos de contenid“: "hay Casas de Cultura cuya sala tiene más butacas que habitan”es". En este sentido se ve necesario dimensionar los servicios para cada tipo de población, ya que los equipamientos se consideran **demasiados y muy juntos** unos de otros.

> *Los servicios que tiene una población de 1.000 no pueden ser los mismos que una de 5.000 o una de 10.000; incluso una de 10.000 no puede tener lo mismo. Y no toda la población puede tener su Casa de Cultura y un sistema de ocio y deporte.*

El análisis no está exento de voces que denuncian la falta de atención a las localidades más pequeñas, afectadas también por un creciente envejecimiento y por las dificultades que la escasa masa crítica ocasiona en términos de dotación de servicios. Las zonas rurales, especialmente en el Norte, han sufrido un déficit histórico (no únicamente, se percibe, debido a su estructura de núcleos, sino también a la desigual atención política), que ha producido que haya mayores dificultades en la comunicación y el acceso a servicios. En el Sur, la Ribera Al–a - Valle del Ebro también se consideran algo infradotadas.

> *“La población en poblaciones pequeñas cada vez van a tener más problemas a la hora de tener las mismas oportunidades que la población que vive en núcleos de mayor tamaño, a todos los niveles: tanto de servicios públicos como de servicios privados, de comunicacione”..".*

El modelo de la Estrategia Territorial vigente había planteado que existiesen núcleos vertebradores bien conectados y accesibles, descentralizando los servicios de Pamplona pero **comarcalizándolos**. Sin embargo, no se ha logrado desarrollar, según los expertos, centros comarcales eficientes, y los que existen se deben a su tradición histórica. En ellos el comercio y los servicios están en crisis, no habiéndose logrado además una política de concentración de los equipamientos coordinada y vinculada al **transporte público**; en la actualidad sigue habiendo una dependencia muy grande del vehículo privado. Entre los servicios más

susceptibles de comarcalización se mencionan los hospitales, las residencias de ancianos, los equipamientos deportivos, los centros para personas con discapacidad o la policía.

Las competencias respecto a estos servicios también son puestas en cuestión por parte de algunos expertos, acusándose una falta de coordinación entre las Administraciones autonómicas, comarcales y municipales.

El transporte es uno de los factores que se considera más importante a la hora de mejorar la situación, ya que se prevé que una mejora en la accesibilidad a los equipamientos públicos favorecerá un mayor dinamismo en los flujos de población y esto atraerá comercio y servicios. Se demandan más servicios y mejores infraestructuras, proporcionando un buen transporte público para la población mayor que se ve limitada por su carencia de automóvil.

> *Yo creo que se está haciendo un esfuerzo en las cabeceras de comarca para atender a la población de esas comarcas, pero los recursos existentes tampoco dan para mucho más para los siguientes escalones. Entonces, bueno, consultorios médicos casi se van abandonando o se abren a una hora cada día o algún día cada semana, es la opción que ha buscado. Y luego tratan de tener servicios de urgencias rurales. Ahí yo creo que se está intentando mantener porque, a fin de cuentas, toda la ciudadanía navarra tiene que tener los mismos derechos, independientemente del lugar donde de donde viva. Y yo creo que se hace. Se está intentando hacer un esfuerzo por los medios de que se dispone, Pero ese esfuerzo no sirve para llevar en igualdad de condiciones a toda la ciudadanía.*

Los servicios privados, por su parte, sufren una contracción importante en las áreas menos pobladas, mencionando la ausencia o **cierre de sucursales bancarias y comercios** en las poblaciones de menor tamaño. Algunos de ellos cuentan apenas con una tienda y un local de reunión, descansando en servicios itinerantes como “l "buhon”ro" en las zonas de montaña. Resulta necesario garantizar los servicios básicos en estas poblaciones.

Esto exige, en opinión de los expertos, desplegar medidas de rescate para los sectores de hostelería, turismo o pequeño comercio, ayudando asimismo en la transición hacia la digitalización. Sin embargo, también se admite la limitada capacidad de control que existe en este aspecto.

Equipamientos básicos

Se informa de la realización de un estudio, a propósito de la Estrategia Territorial, para examinar la infraestructura sanitaria navarra. Éste concluyó que la dotación de la atención primaria había avanzado mucho, con **centros de salud muy distribuidos por el territorio,** pero que tenía importantes problemas relacionados con los **desequilibrios de personal** sanitario. Algunos expertos refieren, por ejemplo, carencias en la atención primaria, con consultorios abiertos sólo algunas horas al día o algunos días a la semana, y cierta escasez en el área de pediatría. En relación con el COVID, algunos mantienen que no han existido impactos importantes a nivel espacial, mientras que otros consideran necesaria una adaptación de las infraestructuras sanitarias y las UCI a situaciones de pandemia.

En relación a los servicios educativos se incide de nuevo en la necesidad de proporcionar **distinto tipo de soluciones para la variedad con la que cuenta Navarra**, en términos poblacionales. Se considera necesario replantear el sistema de comarcalización al menos durante el primer periodo de escolarización, fomentando las escuelas rurales que permitan fijar la población. Entre las iniciativas concretas se menciona la creación del Museo de la

Universidad de Navarra, que muestra un aumento del dinamismo cultural y un clima esperanzado“.

> *"Se está tratando de mantener a la población de menos edad escolar para Infantil, Primaria... se intenta mantener en sus localidades de origen en la medida en que hay número suficiente de alumnado. Y en las etapas posteriores de la educación, tanto la secundaria como bachillerato, te vas a concentraciones comarcales. Eso no tiene mucha soluc”ón".*

Prioridades

Las prioridades identificadas por los expertos en términos de servicios son claras: resulta imperativo **garantizar unos servicios básicos esenciales a toda la población**, independientemente de su localización, edad o capacidades de desplazamiento. Esta provisión de equipamientos, adaptada al tamaño de los núcleos, se rige por la idea de un **diseño urbano de proximidad.**

> *Hay un listado de equipamientos de servicios que todo el mundo tendría que tener. No todo el mundo tiene que tener el equipamiento de servicio a cinco minutos de su casa. Si a una distancia razonable, que todo el mundo pueda tener en un radio, no voy a hablar de distancia, sino de tiempo, unos veinte minutos.*
>
> *Sería necesario establecer un listado de equipamientos y servicios a los que tiene que acceder o que tiene derecho toda la población y establecer unos espacios temporales que sean razonables para ello y los medios.*

El servicio considerado prioritario es, de forma unívoca, el **comercio minorista**. Posteriormente se priorizan equipamientos públicos que, se considera, debe existir en todos los municipios: **sanitarios, de servicios sociales y educativos.** Por último, se hace mención a otros como los culturales y de ocio-turismo, servicios de las administraciones, de seguridad y protección civil o y las comunicaciones e infraestructuras. Entre estas actuaciones a gran escala se menciona el **Tren de Altas Prestaciones, el Canal de Navarra o la instalación de banda ancha** en todo el territorio.

Vivienda

Respecto a la vivienda, las opiniones son dispares. Por un lado, algunos expertos consideran el problema de la vivienda en Navarra “relativo”, ya que la ratio de vivienda respecto de la población es alta. Esto, por otro lado, es interpretado como un signo de existencia de mucha edificación vacía.

Los expertos describen un mercado del alquiler pequeño y poco profesionalizado, carente de un modelo de empresa especializada en el mismo. Habitualmente los alquileres se llevan a cabo por parte de particulares.

Se admite que las políticas de vivienda han estado tradicionalmente centradas en Pamplona y esto se considera una tendencia a revertir. En la lucha contra la despoblación se considera necesario realizar convenios con las entidades locales para rehabilitar sus cascos antiguos, promover nueva vivienda y recuperar vivienda existente para alquiler a precio asequible. Esta promoción de la residencia en los pueblos se puede hacer sostenible gracias a una mejora de las infraestructuras de movilidad, que permitirían la pendularidad hacia los núcleos donde se ubica la oferta de empleo.

Vivienda principal

Desde que se redactó la Estrategia Territorial de 2005 el panorama residencial en Pamplona y su área metropolitana ha sufrido un importante cambio. En el momento existía mucha demanda en esta zona y un problema de acceso a la vivienda de la población joven. La preocupación más grande del Gobierno era procurar vivienda de protección oficial en abundancia. Esto propició el desarrollo de proyectos de urbanización como la Ecociudad de Sarriguren o de Ondulain, una ciudad a 6 km de Pamplona que se convertiría en la segunda ciudad de Navarra, con mayor capacidad residencial que Tudela. El proyecto se encontraba totalmente desconectado de Pamplona y, a pesar de los intentos de enfocarlo desde un punto de vista ecológico, sus problemas resultaban evidentes.

Hasta el año 2008 se produjo un éxodo rural debido al atractivo del modelo de expansión suburbana en vivienda unifamiliar cada vez más lejana. La crisis de 2008 provoca un cambio en esta tendencia y la población regresa al centro: se realiza nueva edificación con núcleos más compactos y cercanos a la ciudad, en torno a la primera corona de municipios del Área Metropolitana de Pamplona.

En el momento actual la situación se ha transformado a otra en la que no existe tanta necesidad de vivienda y ha cambiado el modelo: hay una preocupación por el desarrollo extensivo suburbano y unifamiliar en la periferia. En la actualidad los barrios de mayor densidad de vivienda principal son Leizkairu, Erripagaña y bloques del Ensanche de gran densidad.

En el casco de Pamplona existe una tensión entre los intentos de gentrificación y renovación del parque inmobiliario, con reformas de alta calidad, y un proceso de expulsión de población que proviene entre otras cosas del ocio nocturno. El auge de las viviendas turísticas ha provocado, como en muchas ciudades españolas, un aumento de los precios de alquiler que terminan provocando una centrifugación de la población local hacia la periferia. Sólo los inmigrantes renuevan la población de la zona al ocupar la vivienda en peores condiciones.

El resto de la ciudad ha ido envejeciendo. Las familias que compraron pisos en los barrios desarrollados en los años 80 se encuentran actualmente ya jubiladas. Estos barrios se encuentran muy dotados, pero existe todavía la necesidad de adaptarse a la nueva población ya que los equipamientos en su momento acogían a población más joven.

Los expertos consideran que el espacio en torno a Pamplona se ha colmatado y las áreas de oportunidad escasean más allá de la alta densificación. Se recomienda generar vivienda de forma escalonada y en diferentes zonas de la ciudad: en este sentido, se critican las iniciativas en los años 1990 y 2000 en los que se proyectó grandes barrios residenciales como Mendillori o Sarriguren.

En cuanto a los problemas percibidos, se encuentra un desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda. Sigue habiendo dificultades de acceso a la primera vivienda, ocasionados por el encarecimiento desorbitado del mercado del alquiler y la insuficiencia de la oferta pública de vivienda de protección oficial, que se encuentra además muy localizada en Pamplona.

> *“Es verdad que empieza a haber vivienda protegida fuera de la comarca [de Pamplona]. No es una cuestión de construirla sin sentido, pero si que es importante estar pendiente de la dema”da".*

El estado de las viviendas también preocupa a los expertos, que señalan su poca eficiencia energética o la existencia de viviendas vacías en mal estado. Se propone una actuación decidida hacia la rehabilitación y la adecuación del patrimonio construido en cuanto a accesibilidad y consumo energético. También se llama la atención sobre la sobreexplotación de las superficies, que provoca situaciones de infravivienda y mala habitabilidad. En relación con la normativa de habitabilidad, se menciona su escasa flexibilidad y la necesidad de establecer parámetros claros a cumplir en la nueva construcción.

Por último, se considera que el mercado inmobiliario de Navarra resulta poco ágil y pobre, ya que reproduce las mismas tipologías edificatorias como consecuencia de una normativa, según califican los experto“, "retrógada y obsol”ta". Por otro lado, se denuncia el excesivo enfoque en la construcción de vivienda nueva mientras se abandona el patrimonio construido, cuya ocupación debe promoverse para su mantenimiento. En este sentido el modelo a promover es claro: **revertir el proceso de expansión urbana**, sin ir en detrimento de las políticas de **refuerzo de la vivienda en el mundo rural.**

Vivienda secundaria

La tenencia de una segunda residencia en Navarra está muy extendida entre la población. A menudo se trata de una casa familiar en el pueblo y las personas están empadronadas. Se siente pertenencia respecto de esta vivienda y raramente entra en el mercado de la compravent“.

> *"La idea de vivienda secundaria es irse al pueblo. Es una sociedad con mucha vinculación a las raíces y al pue”lo"“*
>
> *"La mayor parte de la gente de Pamplona tenía pueblo. (...) Y cuando llegaba el fin de semana, mucha gente se iba a pasar al fin de semana porque mantenía la casa en su pue”lo".*

Como aspecto positivo, esta vinculación a la vivienda familiar favorece el mantenimiento del patrimonio en buen estado: “los pueblos quedan despoblados, pero no están en ruinas”. En ocasiones también se promueven proyectos de desarrollo de segunda vivienda rehabilitando casonas más grandes para hacer apartamentos. No obstante, en la actualidad el mercado inmobiliario en los pueblos no tiene tanta presión como sufría en el momento de máxima dispersión urbana, en el que era difícil encontrar oferta disponible. Por otro lado, se observa un discurso ambivalente respecto a la vivienda en los pueblos, dado que, por un lado, estos núcleos adolecen de un problema de despoblamiento a menudo grave, pero se ponen impedimentos para otorgar permisos de construcción a promotores no locales, particularmente en el Norte de la Comunidad.

Entre los problemas con la segunda vivienda se encuentran especialmente los relativos a su estado de conservación: el abandono y su consecuente deterioro debidos a la falta de inversión en ellas o a que pertenecen a grandes tenedores que las descuidan.

Vivienda en suelo rústico

La problemática en relación con la vivienda en suelo rústico tiene que ver tanto con su ilegalidad en términos de normativa urbanística como con las condiciones de su construcción: a menudo se ubican en suelos no aptos para la construcción como cuencas inundables o no existe una correcta gestión de los residuos y de las fosas sépticas. Aunque estrictamente no debe existir residencia en suelo rústico, salvo los caseríos en la vertiente cantábrica, sí que se admite que es un problema presente.

En relación con la política de vivienda en estos casos, en uno de los casos se ha manifestado que la normativa debe flexibilizarse, no únicamente en relación con la habitabilidad examinada anteriormente sino los permisos de activida“.

> *"[Hay] excesiva rigidez de construir o adecuar viviendas en las Normas Urbanísticas, que afecta directamente a la gente que reside o que podría residir. [Es una] materia en la que se debe actuar, no permitiendo la construcción sino permitiendo actuar de una forma concreta y flexibilizando la normativa para facilitar la construcción de vivienda en lugares donde no está permitido, incluso los cambios de ”so".*

Actuaciones

Se considera imperativo proporcionar una vivienda más accesible en sus precios, también en los ámbitos rurales. Debe tratarse el problema del acceso a la vivienda de los jóvenes como un problema estructural, fruto de la falta de recursos y estabilidad laboral, que tiene impacto en la demografía de Navarra a través de un descenso de la natalidad. Se considera que debe fomentarse el alquiler y buscar soluciones y figuras jurídicas de tenencia de vivienda que no pasen necesariamente por la propiedad, y ampliar el parque público de vivienda. Asimismo, se debe potenciar desde la Administración la rehabilitación y eficiencia energética del parque inmobiliario existente y establecer criterios y exigencias de eficiencia y sostenibilidad para la vivienda de nueva planta.

En relación con el estado de la vivienda, se propone realizar un censo de viviendas vacías para posteriormente poder diseñar planes de actuación y apoyo a su rehabilitación. Las viviendas en especial situación de abandono, aun siendo particulares, podrían, según los expertos, considerarse para una reconversión en espacios públicos que puedan ser estratégicos.

Se considera prioritario evitar las construcciones en suelo un inundable y ordenar las exigencias de la vivienda en suelo rústico en torno a la gestión de residuos y aguas residuales, así como al autoconsumo y eficiencia energética.

Por último, se recomienda una mayor agilización administrativa y la racionalización de la normativa.

Movilidad

El modelo de poblamiento es disperso, según señalan los expertos, lo que provoca un aumento de los desplazamientos entre núcleos, que son increíblemente numerosos. Entre los años 1995 y 2010, aproximadamente, se ha producido un aumento significativo de la motorización y un incremento de la movilidad muy profundo.

La movilidad potencia el turismo y permite un potencial de desarrollo económico, pero a su vez resulta muy dañina para el medio ambiente y empeora la calidad del aire.

El transporte de personas, según refieren los expertos, se ha complicado mucho en los últimos tiempos, dada la **reducción de los servicios**: las líneas de autobús cada vez tienen menores frecuencias y el ferrocarril ha sufrido una reducción drástica. El **sistema interurbano** se califica como **malo e infrautilizado**, considerándose poco impulsado por el Gobierno de Navarra, que tampoco ha llevado a cabo otras medidas como establecer peajes en las autovías.

Es por ello que la población en municipios pequeños encuentra grandes problemas de movilidad. Mantener vivos estos municipios resulta una tarea compleja, dado el modelo de movilidad actual basado en el automóvil y la red de autovías. La **dependencia del coche en**

los pueblos pequeños es muy notoria, incluso para trayectos cortos. En las últimas décadas también se ha producido un aumento de los centros comerciales de periferia, lo cual ha aumentado el tráfico.

Desde el Gobierno de Navarra se ha promovido la **Estrategia de Transporte Sostenible**, pero los expertos consideran que no están tomándose medidas acordes con la misma. El propio modelo de movilidad de larga distancia dependiente del automóvil, cuya desincentivación resulta muy complicada debido a su arraigo y vinculación con la estructura territorial navarra, se denuncia como un problema de gran calado a nivel medioambiental y de cambio climátic“.

> *"El transporte antes podía ir por todas partes y ahora eso no puede ser. El transporte hay que reducirlo al mínimo por las emisiones y porque precisamente los combustibles fósiles se están reduciendo, y por tanto son de peor cali”ad".*

En relación con el transporte ferroviario, una de las prioridades en las que coinciden los entrevistados es en la apuesta por el **Tren de Altas Prestaciones**. Para ello es necesario tanto una dotación de presupuesto suficiente como la agilización de los trámites necesarios para su implantación. Sin embargo, también se menciona que no ha existido un verdadero debate sobre su desarrollo, aun estando en entredicho su viabilidad ambiental.

Problemas de movilidad

Los problemas de movilidad en Navarra tienen, según los expertos, un componente estructural clave debido a la centralización del sistema viario en Pamplona, que conlleva una falta de transversalidad y cohesión en el territorio. Por otra parte, las bolsas de vivienda desarrolladas en el entorno de Pamplona no están, en ocasiones, conectadas a los sistemas generales.

Se hace necesaria la comunicación en el sentido de paralelos y no solo meridianos con centro en Pamplona. Sin embargo, para los expertos una de las cuestiones a sopesar es la dirección en la que se produce la conectivida“: "No es lo mismo acercar Estella a Pamplona que viceversa, es un error acercar las infraestructu”as". También se señalan las dificultades que el modelo de movilidad implica para determinados grupos de población, como las personas cuidadoras y los ancianos, niños y otras personas dependientes, que a menudo no cuentan con disponibilidad de uso de un automóvil o la tenencia de uno propio.

Otros problemas parten de la propia estrategia de inversión en infraestructuras. Los expertos denuncian el esfuerzo de inversión en las infraestructuras principales, con un énfasis en el aumento de kilómetros de autovía y el proyecto de alta velocidad ferroviaria, mientras la red secundaria se encuentra cada vez más desmejorada. La hipertrofia infraestructural llega también hasta el desarrollo del Aeropuerto de Pamplona, que se considera innecesario e infrautilizado, además de poco conectado.

Se considera que el Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona no está desarrollándose satisfactoriamente. Como se ha mencionado previamente, la red de trenes de Navarra se ha reducido y es deficitaria; el tranvía, por otro lado, podría ser una buena opción de transporte público, pero sólo en Pamplona. Algunos expertos consideran que el Tren de Altas Prestaciones es redundante con algunas opciones de conexión con Madrid, que ya tienen un buen funcionamiento, y se propone centrar más la atención en la conexión con Europa.

También se advierte sobre la poca preparación de los cascos urbanos para las movilidades alternativas, sea para el peatón o para la bicicleta, así como para los vehículos eléctricos, que no cuentan con suficientes puntos de recarga.

Mejora de carreteras

El estado de las carreteras en Navarra, particularmente de la red secundaria, se considera malo y sin visos de una mejora en las condiciones actuales. En su momento, se informa, el estado de las carreteras era referencia para otros lugares, situación que se ha perdido y que actualmente requiere una importante inversión. Dentro de la mejora de las infraestructuras se subraya la importancia de priorizar los ejes transversales respecto de los radiales con centro en Pamplona“

> *"En el tema de banda ancha si se va avanzando y tal y cual, en el tema de infraestructuras viarias... no hay, no se no se avanza, sino que yo creo que el problema se va agudiza”do".*

Uno de los temas que más son mencionados por los expertos se refiere al transporte de mercancías por carretera, mostrando una variedad de opiniones. Unos expertos abogan por incentivarlo en vinculación con el sector industrial, de gran potencia en Navarra, y como respuesta al escaso uso del ferrocarril de mercancías, ya que resulta más rápido realizar el traslado al puerto de Santander por vía rodada. Otros expertos, sin embargo, se preocupan por la colmatación de la capacidad de las carreteras y por las consecuencias que tiene para el medio ambient“.

> *"En cuanto a transportes de mercancías y en cuanto a movilidad existe un problema. Los puestos fronterizos y la salida a Europa, aun teniendo buenas carreteras, enseguida se supera el número de vehículos previsto, aun en las nue”as".*

Vinculado a este tema, se menciona que la conexión con la frontera a través de la N-ª21A entre Pamplona e Irún está siendo objeto de cierta controversia. Preocupa el volumen de tráfico pesado y la alta siniestralidad, considerándolo una prioridad a nivel de infraestructuras. Se reclama, por otro lado, la eliminación del peaje de la AP-15.

Los pueblos tienen problemas vinculados a la escasa cohesión territorial y acusan en mayor medida el mal estado de las carreteras secundarias y las travesías, que se encuentran en muy mal estado y con mala adaptación a peatones y bicicletas. Se considera necesario un Plan de Saneamiento para las travesías que inicie una colaboración entre el Gobierno de Navarra y los municipios para su mantenimiento, actualizando el Plan que se puso en marcha en 2010.

En relación con la seguridad, se considera necesaria una adecuación de las carreteras para proporcionar más espacio a la movilidad ciclista. Por otra parte, se hace mención a la financiación de estas mejoras en las infraestructuras, proponiendo la búsqueda de vías alternativas de financiación, que podrían ser similares a las del canon de saneamiento de la empresa navarra de infraestructuras de saneamiento NILSA. De este modo podría asegurarse un flujo de capital continuo para realizar inversiones anuales.

Transporte público

El sistema de transporte público es considerado como insuficiente por la mayor parte de los encuestados. Se observa una falta de estrategia para facilitar el transporte público entre entornos y municipios cercanos, advirtiendo de la necesidad de aclarar y diferenciar la red dentro de la Comarca de Pamplona de la red comarcal en sí.

> *Es importante distinguir el transporte público en la comarca de Pamplona con el transporte comarcal, hay una diferencia grande. Se yuxtapusieron las dos redes ya actualmente es la misma estructura y debe darse una vuelta este tema.*

Como ya se ha mencionado, es relevante la reducción de servicio que ha sufrido el transporte por ferrocarril debido a la poca demanda que impide un modelo con sostenibilidad económic“.

> *"La oferta de transporte público en autobús sí [es suficiente], tanto de corto como de largo recorrido. En cuanto al tren desde luego que no, falta conexión hacia Europa, hay un desequilibrio muy gra”de".*

Por otra parte, aunque se considera que la oferta de autobús es suficiente en líneas generales, se observa que existe un problema con la masa falta de masa crítica en las zonas rurales. Los pueblos del Norte y Sur demandan un acceso a transporte público que en última instancia tendría poca eficiencia económica. La existencia de paradas en el interior de todos los pueblos, por ejemplo, resulta inviable según los expertos.

Como solución, los expertos proponen de forma unitaria la búsqueda de sistemas alternativos de transporte a demanda, que podrían gestionarse a nivel local o mancomunado. Estos sistemas se conceptualizan como servicios similares al taxi, subvencionados de forma pública. También se considera la implantación de microbuses que puedan ajustarse más a la demanda y tener mayores frecuencia“.

> *"Lo que tendría que hacer es pensarse un sistema alternativo. O sea, no sé si algún tipo de transporte comarcal tipo taxi, muy subvencionado por el Gobie”no“.*
>
> *"Algún servicio más mancomunado, un servicio de taxi o algo así para una comarca, que pudiera ponerse a disposición de los de los habitantes contratado por los ayuntamien”os".*

Resulta claro, en cualquiera de los casos, que las prioridades en relación con el transporte público es universalizar su acceso y permitir que los servicios básicos resulten accesibles a todas las personas independientemente de su localización. Para ello se hace necesario adaptar las redes y los vehículos a las personas con problemas de movilidad y priorizar la oferta que tenga por destino los centros sanitarios y educativos.

En relación con el transporte público en los núcleos urbanos, por un lado, se debe aumentar la frecuencia de los servicios y por otro adecuar los horarios a los periodos de mayor uso por el mayor número de usuarios, que suele tratarse de estudiantes. También es relevante la accesibilidad económica a este servicio.

Los autobuses urbanos, al contrario que los interurbanos, encuentran algunas de sus líneas saturadas. Para solventarlo se propone un análisis de las líneas problemáticas y la densificación del transporte en las mismas, llegando a sugerirse la construcción de líneas de tranvía. También se considera adecuado fomentar el uso de los sistemas de transporte público urbano mediante el establecimiento de aparcamientos disuasorios en las periferias.

Fomento de la Movilidad no motorizada

La apuesta por la movilidad blanda es considerada globalmente de forma positiva. Sin embargo, los expertos manifiestan una gran diferencia de visión entre la movilidad no motorizada dentro de los núcleos urbanos y entre municipios. Mientras que la movilidad en bicicleta en el interior de la ciudad se considera muy positiva, particularmente por la posibilidad de desarrollar sistemas de bicicleta eléctrica como transporte público, existen más reservas respecto a la viabilidad de un sistema de este tipo para el transporte interurbano.

Se refiere un problema de visión de conjunto y de falta de integración con la ordenación urbana en cuanto a la desconexión de las vías ciclistas, que debe ser solventado antes de acometer

iniciativas de este tipo. Por otra parte, el uso de las bicicletas como transporte habitual exige también una importante inversión para adaptar la urbanización a este tipo de movilidad y debe hacerse una labor de pedagogía para un uso correcto. Existe mayor dificultad, se señala, en los trayectos más largos, aunque cabría la posibilidad de fomentar el uso de la bicicleta para el desplazamiento entre núcleos muy próximos.

Existe cierto escepticismo respecto a la creación de una red de movilidad blanda interurbana, ya que el clima navarro no lo facilita. se plantea la inclusión de la movilidad no motorizada como parte de una solución más global que contemple otras alternativas de movilidad.

> *No sé si es muy viable, no sé si muy viable. Luego, además, hay que tener en cuenta la climatología. No, porque el norte de Navarra es una zona con un invierno de seis meses prácticamente. Bueno, pues algunas de esa soluciones de bicicleta, por ejemplo, pues hay dificultad. La verdad es que ese tipo de soluciones no sé si las veo muy factibles.*
>
> *Si tú vives a veinte kilómetros de tu cabeza comarcal, digamos, donde se juntan ahí el conglomerado de servicios. Pues a veinte kilómetros no puedes en bicicleta ninguna.*

A pesar de ello, se menciona la existencia de un plan de desarrollo de vías ciclistas interurbanas que podrían coser el territorio, empleándose para ocio o turismo en desplazamientos a núcleos o polígonos cercanos a los pueblos. Se propone un desarrollo parejo a una reivindicación de los corredores sostenibles que, según se considera, están empezando a ser efectivos en la comarca de Pamplona, marcando itinerarios seguros tanto para peatones como para bicicletas.

Por otro lado, también se propone realizar planes integrales de movilidad de forma participativa, de modo que la población participe y vaya gestándose una sensibilización hacia los beneficios de la movilidad no contaminante. Los expertos mencionan la posibilidad de incentivar a las empresas y particulares que apuesten por la movilidad blanda y consigan una reducción de emisiones desde la misma Administración.

La red de itinerarios peatonales se ve mayoritariamente como una iniciativa positiva, tanto para desplazamientos como para el ocio. Pueden destinarse a ello recorridos de vías verdes, que pueden también encontrar otros fines turísticos, cómo se propone para el camino de Irati a Pamplona. Los expertos señalan la complejidad de la tarea y remarcan que la prioridad en su diseño es su consideración independiente y no vinculada a otra red de transporte ni a espacios residuales.

Emergencia sanitaria por COVID-19

El impacto del COVID-19 se ve como de carácter más social que territorial. En este sentido, no se perciben grandes alteraciones en los desequilibrios territoriales existentes previamente. Sin embargo, sí puede percibirse una brecha en las zonas con mayor población vulnerable, que se han visto más desfavorecidas. Un tema que se considera importante, y que se ha evidenciado con la pandemia, es la necesidad de expandir las infraestructuras telemáticas (fibra, 5G) a todo el territorio.

> *No [hay impacto], al menos no específicamente. Tiene mucho que ver con la manera de reaccionar de las políticas territorialmente. En Navarra no ha tenido un impacto aparte del evidente que es que socialmente ha afectado desigualmente a las diferentes capas de población. La Ribera, al tener un menor nivel de renta y ha trascendido en un mayor impacto territorial Desde el punto de vista de dotación de servicios sanitario no cambia la percepción.*

Economía regional

Del mismo modo, el impacto detectado en cuanto a la economía regional no es muy notable, dada la buena salud de la estructura económica navarra.

Puede considerarse cierta problemática en el sector servicios y hostelería por su contracción en la situación de emergencia sanitaria. La industria, en la medida en la que ha podido seguir funcionando, lo ha hecho correctamente, con escasos problemas sanitarios. Otros expertos mencionan el sector turístico como uno de los más vulnerables en el contexto actual, así como la cultura. Sin embargo, ha existido un aspecto positivo en el aumento del consumo de la cultura y patrimonio histórico y natural local, como consecuencia de los confinamientos autonómicos.

> *Está claro que a las sociedades que dependen del turismo, y a los que dependen de los servicios, de una forma muy grave a la cultura, que además es un sector con una recuperación muy difícil y lenta, y en Navarra más. Se necesita atención a la cultura generada en Navarra. Debe ser paralelo al desarrollo universitario.*

Calidad de vida

En relación con la calidad de vida, se destaca, por un lado, la revalorización del entorno y de los servicios con los que se cuenta, así como la interacción interpersonal y las iniciativas comunitarias. La gran cantidad de equipamientos disponibles ha hecho que la calidad de vida no se haya visto amenazada en ese aspect“.

> *"En cuanto a los equipamientos y demás nos hemos dado cuenta de que hay gran cantidad de equipamientos y sobre todo accesibles, exceptuando, es cierto, algunos puntos de la zona rural en las que se contemplan equipamientos para varios núcleos residenciales diferencia”os".*

Las entidades locales han llegado, incluso, a verse reforzadas en su autonomía y su atractivo, vinculado al modelo de vida que se asocia a las mismas. Algunos de los expertos mencionan la oportunidad que esta crisis puede suponer para las áreas de baja densidad edificatoria, ya que durante el periodo de confinamiento se han producido algunos trasvases de población a estas zonas, apoyándose en el teletrabajo“.

> *"Diría que ha mejorado la imagen de las partes rurales y de los espacios públicos. En general todos los ciudadanos nos hemos dado cuenta lo cerca que tenemos el campo y el parque además de los equipamientos. Son pocos casos, aparte de la infravivienda y núcleos infradotados, pero son escasos; al revés, se han valorado más ciertos aspectos de la ciudad. La cantidad de sitio que se ha cedido en las ciudades al coche, se ha valorado la amplitud de las calles...".*
>
> *“Para las áreas de baja densidad [el COVID] puede ser una oportunidad, porque el campo nos da seguridad. Hemos descubierto que se puede trabajar a distancia en muchos casos… Durante el confinamiento se busca mucho el chalet o la casa”.*

Como aspectos negativos se menciona los vinculados a las condiciones de vulnerabilidad residencial, que se han visto agravadas durante el periodo de crisis sanitaria. La necesidad de permanecer en el domicilio, a menudo trabajando, durante largos periodos de tiempo, ha puesto de manifiesto las situaciones de mala habitabilidad. El aumento descontrolado del precio de los alquileres ha desencadenado situaciones de hacinamiento, en ocasiones entre

varias familias. La ausencia de espacios de descanso y de uso individual en las viviendas también se ha acusado mucho.

> *"Si, en parte el impacto socio-económico tiene que ver con las condiciones de trabajo y la vivienda principalmente. Precariedad en las viviendas, explosión de la burbuja del alquiler aumentando el número de pisos compartidos por familias. Impacto drástico".*

Por otra parte, se han puesto de manifiesto las malas condiciones en las que se encuentra buena parte del parque edificatorio: poca eficiencia energética, falta de accesibilidad, dimensión, inflexibilidad tipológica... Se denuncia la rigidez normativa, que ha impedido hacer frente a una demanda social de espacios exteriores en la vivienda.

> *"Si, se ha visto [el impacto] con la vivienda. Se ha visto en relación con las superficies exteriores, balcones, terrazas o cubiertas de los edificios, todo esto se ha echado en falta. En los países europeos de menos horas de sol tienen una normativa que obliga a tener un porcentaje de metros cuadrados asociados a la vivienda una superficie que debe estar al aire libre".*
>
> *"El principal problema que se ha visto es el espacio exterior en la vivienda y como no está regulada la obligatoriedad de tener un espacio al aire libre asociado a la vivienda".*

Por último, aunque la perspectiva de basar el desarrollo territorial en el teletrabajo resulta prometedora, los expertos se muestran algo escépticos respecto a su futuro.

> *"Sospecho que no va a tener mucho recorrido. Ahora hay un arrebato. Lo veremos en breve, pero a día de hoy la Navarra rural no estaría preparada a nivel de telecomunicaciones".*

Anexo 1. Cuestionario

A continuación se reproduce el cuestionario Delphi, dirigido a identificar los elementos estructurantes de la Estrategia Territorial Navarra. Se recuerda que las cuestiones que aquí se proponen tienen como objetivo identificar aquellos elementos que, según la opinión de los expertos, deben ser tenidas en cuenta en la ETN. La amplitud del ámbito de estudio, al extenderse al conjunto de los ámbitos afectados por la Estrategia - sin duda de carácter multidimensional- requieren de un ejercicio previo de enfoque al que va dirigido este primer cuestionario. Es por ello que se proponen preguntas abiertas sobre multitud de ámbitos. Estas respuestas servirán para dirigir y concretar en los siguientes cuestionarios la problemática y las distintas acciones a poner en marcha.

I. MODELO TERRITORIAL

I. ¿Conoce la Estrategia Territorial de Navarra? ¿Considera que en el momento actual sigue siendo válido el modelo territorial establecido en el documento de Estrategia Territorial Navarra vigente?

Si	
No	

II. Identifique los 5 principales **desequilibrios territoriales** que afectan al territorio de Navarra y que han de ser tenidos en cuenta en futuras revisiones de la Estrategia.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

III. Mencione los 5 principales **desequilibrios territoriales** que a su juicio no se hubieran tenido en consideración la de Estrategia Territorial de Navarra o bien habiendo sido identificados en la estrategia no hayan sido corregidos

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

IV. Proponga los 5 principios que a su juicio son más importantes para desarrollar una **gestión sostenible y residente del territorio de Navarra.**

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

V. Identifique los **5 aspectos más relevantes en relación con la implantación de nuevas actividades en suelo rústico**, en relación con el Modelo Territorial a su juicio deseable para Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VI. Identifique los **5 aspectos más positivos, resultado de la aplicación de las vigente**s **Estrategias**, en relación con el Modelo Territorial adoptado.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VII. Identifique los **5 aspectos más negativos, resultado de la aplicación de las vigente**s **Estrategias**, en relación con el Modelo Territorial adoptado.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VIII. ¿La experiencia de la **emergencia sanitaria** motivada por la pandemia del COVID19 ha modificado su percepción de los desequilibrios territoriales que afectan al territorio de Navarra?

Si	
No	

IX. Identifique los **5 desequilibrios territoriales** más importantes que a su juicio se han agravado con las medidas de confinamiento domiciliario y perimetral a escala municipal y regional en Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

II. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS

I. Identifique los **valores más relevantes** del medio ambiente de Navarra

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

II. Determine los **elementos y recursos naturales y ambientales más sensibles** en Navarra, en el momento actual.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

III. Identifique los 5**aspectos más positivos, resultado de la aplicación de la ETN vigente,**en relación con el equilibrio y la sostenibilidad ambientales de Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

IV. Identifique las 5 **amenazas más importantes para el equilibrio ambiental** y la sostenibilidad de Navarra después de la aplicación de las ETN vigente.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

V. Indique las **políticas más adecuadas** para el mantenimiento de los valores ambientales de Navarra en las condiciones actuales, especialmente aquellas que deben ser reforzadas desde la nueva ETN..

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VI. Proponga cinco **medidas para mejorar la gestión del ciclo del agua** (abastecimiento de agua, saneamiento y depuración) en Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

5. _____

VII. Proponga cinco **medidas para mejorar la gestión y producción de energía** en Navarra

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VIII. Proponga cinco **medidas para mejorar la gestión de residuos** en Navarra

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

IX. ¿Considera interesante la **implantación y el fomento de las energías renovables** como medida para limitar el uso de energías convencionales?

Si	
No	

X. Identifique los 5 **problemas** más importantes en relación con la implantación en el territorio navarro de energías renovables.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

III. MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO

I. Establezca 5 principios sobre los que se debería sostener el **modelo de desarrollo económico** de Navarra a medio y largo plazo.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

II. Proponga las 5 principales acciones a implementar para la **sostenibilidad, desarrollo y mejora del sector agrario** desde la revisión de la ETN.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

III. Proponga las 5 principales actuaciones para **fomentar el desarrollo y la competitividad del sector industrial** desde la revisión de la ETN.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

IV. Proponga las 5 principales actuaciones para **fomentar la economía circular** desde la revisión de la ETN.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

5. _____

V. Proponga 5 principales acciones para **la consecución de un modelo turístico moderno** y sostenible para el territorio de Navarra

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VI. ¿La experiencia de la **emergencia sanitaria** motivada por la pandemia del COVID19 ha modificado su percepción de los problemas en relación con la economía regional?

Si	
No	

VII. Identifique los **5 problemas más importantes en relación con la economía regional** que a su juicio se han puesto de manifiesto o agravado con las medidas de confinamiento domiciliario y perimetral a escala municipal y regional en Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

IV. POBLACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO

I. El desarrollo de la economía de Navarra exige en ocasiones que se intensifiquen las inmigraciones. Señale los que a su juicio son los principales aspectos **positivos de este proceso inmigratorio** para la economía y la sociedad de Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____

4. _____
5. _____

II. En relación con la anterior pregunta, señale los que a su juicio podrían ser los **principales problemas derivados de este proceso inmigratorio** para la economía y la sociedad de Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

III. Proponga **5 principios** sobre las que se debería incidir en relación con los problemas derivados del proceso inmigratorio enunciados en la pregunta anterior.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

V. CALIDAD DE VIDA

I. Considerando los problemas que haya percibido y los beneficios que de ello pudieran derivarse señale los 5 equipamientos **o servicios sobre los que habría que actuar prioritariamente para mejorar la calidad de vida de la población navarra**. (Equipamientos Educativos, Sanitarios, Culturales, Deportivos, Equipamientos para el ocio y Turismo, Equipamientos y Servicios Sociales, Comercio al por menor, Servicios de Seguridad y Protección Civil, Servicios y Equipamientos de Higiene y Salubridad Pública, Equipamientos y Servicios de la Administración Pública)

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

5. _____

II. Proponga las 5 **principales actuaciones** sobre las que se debería incidir en relación con los servicios y equipamientos considerados clave en la pregunta anterior de cara a favorecer un desarrollo equilibrado y sostenible.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

III. Identifique los 5 **principales problemas en relación con la vivienda permanente** que afectan a Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

IV. Identifique los 5 **principales problemas en relación con la vivienda secundaria y vivienda vacacional** que afectan a Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

V. Identifique los 5 **principales problemas en relación con la vivienda en suelo rústico**.

1. _____
2. _____

3. _____
4. _____
5. _____

VI. Proponga las 5 **principales actuaciones** que deban desarrollar las Administraciones Púbicas para resolver los problemas de vivienda identificados en las preguntas anteriores.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VII. ¿La experiencia de la **emergencia sanitaria** motivada por la pandemia del COVID19 ha modificado su percepción de los problemas en relación con la calidad de vida: la vivienda, equipamientos y servicios?

Si	
No	

VIII. Identifique los **5 problemas más importantes en relación con la calidad de vida** que a su juicio se han puesto de manifiesto o agravado con las medidas de confinamiento domiciliario y perimetral a escala municipal y regional en Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VI. MOVILIDAD

I. Indique los 5 **problemas**más importantes relativos a la actual movilidad en el territorio de Navarra.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

II. Indique los **problemas y oportunidades** relativos a la mejora de la actual **red de carreteras**.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

III. ¿Considera que la **oferta de trasporte público es suficiente** para satisfacer la demanda actual?

Si	
No	

IV. Proponga 5 medidas para **fomentar el uso del trasporte público** urbano e interurbano.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

V. Proponga 5 medidas para **fomentar la movilidad no motorizada** urbana e interurbana.

6. _____
7. _____
8. _____

9. _____
10. _____

VI. ¿Considera necesario el establecimiento de una red de itinerarios peatonales y de acceso limitado, que complete una red integral de movilidad no motorizada tanto en los suelos urbanos cuanto en el ámbito rural?

Si	
No	

Anexo 2. Guión de entrevista

El guion de entrevista estructurada presentado debe tomarse como una sugerencia de formulación de las preguntas concernientes a cada uno de los temas, dando preferencia al discurso libre. El orden de formulación de los temas y preguntas dentro de los temas resulta relevante.

Buenos días,

Nos hemos puesto en contacto con usted por su calidad de agente de relevancia en el territorio de Navarra. En la actualidad el Gobierno de Navarra se encuentra realizando la evaluación de la Estrategia Territorial de Navarra, una herramienta que permite establecer criterios de desarrollo territorial para el conjunto de la Comunidad Foral. El objetivo de este proceso diagnóstico es el de recoger de la forma más transversal posible las necesidades y propuestas alrededor de este territorio. Los resultados se anonimizarán y trabajarán de forma confidencial.

A continuación, nos gustaría realizarle algunas preguntas sobre el territorio de Navarra. Hablaremos de su modelo territorial, de desarrollo económico, de movilidad, de la calidad de vida en cuanto a vivienda y equipamientos, de su medio ambiente y recursos, y de cómo la situación de la pandemia que hemos vivido y estamos viviendo está modificando la situación. Nos gustaría recoger su opinión sobre las necesidades de Navarra en torno a estos temas, los problemas que presenta, las tendencias que observa y/o las oportunidades que pueden presentarse de cara al futuro. Consideramos que su experiencia puede proporcionar impresiones muy valiosas, independientemente de su área de trabajo.

<u>Modelo Territorial</u>

- ¿Cuál es el modelo territorial actual de Navarra? ¿Qué desequilibrios territoriales tiene?
- ¿Qué cambios territoriales se han producido desde 2005 (momento de aprobación de la ETN vigente)?
- En cuanto al modelo territorial, ¿qué papel debe tener el suelo rústico? ¿Qué cuestiones hay que tener en cuenta a la hora de integrarlo en el modelo territorial? ¿Y el urbano?
- Últimamente se tiene en cuenta la sostenibilidad y resiliencia en relación con la gestión del territorio (explicación sucinta de los términos, si no está familiarizado/a) ¿Qué principios deberían guiar una gestión sostenible y resiliente del territorio? Por ejemplo... (proporcionar ejemplos)
- ¿Conocía la figura de la Estrategia Territorial de Navarra? ¿Conoce sus contenidos, a grandes rasgos?
- (si la conoce) ¿Se tiene en cuenta los desequilibrios que mencionaba anteriormente en la Estrategia Territorial? ¿Han cambiado como consecuencia de su aplicación, por otros motivos o no han cambiado?
- El modelo territorial que propone la Estrategia vigente es.... (explicación sucinta). De acuerdo con lo comentado anteriormente, ¿qué aspectos son los más positivos y los más negativos de este modelo?
- ¿Considera que en el momento actual sigue siendo válido el modelo territorial establecido en el documento vigente?

<u>Desarrollo económico, población y mercado de trabajo</u>

- ¿En su opinión, en qué aspectos se debería sostener el modelo de desarrollo económico de Navarra?
- ¿Cómo se puede mejorar el sector agrario? ¿Y el industrial? ¿Qué actividades cree que podría albergar el suelo rústico?
- ¿Conoce el término de economía circular? (Explicación sucinta si no lo conoce) ¿Cómo se podría fomentar en Navarra?
- En cuanto a la inmigración derivada del desarrollo económico, ¿qué aspectos positivos y negativos tiene? ¿Cómo se podrían atacar esos problemas?

Movilidad

- ¿Cuál es la situación de la red de carreteras en Navarra? ¿Tienen problemas? ¿Presentan nuevas oportunidades?
- ¿El sistema de transporte público es suficiente? ¿Cómo se podría fomentar?
- ¿Cómo se puede fomentar la movilidad no motorizada? ¿Sería necesario crear una red de itinerarios peatonales y movilidad no motorizada en todo el territorio (urbano y rural)?
- ¿En resumen, cuáles serían los fundamentales problemas de movilidad de Navarra?

Vivienda y equipamientos públicos

- ¿Qué servicios y equipamientos públicos habría que priorizar para mejorar la calidad de vida de la población? ¿Qué medidas se podrían tomar para favorecer su desarrollo?
- ¿Cuál es la situación de la vivienda en Navarra? ¿Y la secundaria? ¿Y la vivienda en suelo rústico? ¿Qué puede hacer la Administración de cara a estos problemas?

Medioambiente y recursos naturales

- ¿Qué valores considera los más importantes del medioambiente y el paisaje en Navarra?
- ¿Hay algún elemento natural que se encuentre amenazado o tenga una especial sensibilidad? ¿Cuáles son estas amenazas? ¿Qué medidas se pueden tomar para protegerlos?
- En relación con los recursos naturales, ¿Cómo podría mejorar la gestión del abastecimiento de agua, saneamiento, depuración...? ¿Y los residuos?
- En relación con la energía, ¿cómo podría mejorar su gestión? ¿Le parece interesante implantar energías renovables para limitar el uso de las energías convencionales? ¿Qué problemas podría tener?
- En su opinión, ¿ha resultado la Estrategia Territorial de Navarra positiva para la protección del medioambiente?

COVID-19

- ¿Cómo ha modificado la situación en el territorio navarro (en cuanto a modelo territorial, desarrollo de la economía, movilidad, vivienda y equipamientos o medioambiente) la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 y el confinamiento domiciliario y perimetral a escala municipal y regional? ¿Qué ha mejorado y qué ha empeorado?
- ¿Qué evolución cree que puede tener estos cambios en el territorio navarro? ¿Qué oportunidades presenta?