

El dilema de Pamplona: reurbanizar su casco urbano o urbanizar su cuenca

(The dilemma in Pamplona: new urban planning for its urban zones or urbanisation of the Pamplona basin)

Alli Turrillas, Juan Cruz
UNED
Fac. de Derecho
Obispo Trejo s/n
28040 Madrid

BIBLID [1137-442X (2001), 8; 49-78]

La disyuntiva de Pamplona es continuar extendiéndose por toda la cuenca geográfica que la rodea o revitalizar su casco urbano, aprovechándolo al máximo. Dada la continuación en la demanda de vivienda (hasta el 2010-15) se hace necesario acometer estas actuaciones de búsqueda de nuevo suelo y regeneración del antiguo desde ya. La riqueza agrícola de la cuenca, el alto coste de las comunicaciones periurbanas, y la necesidad de evitar el estancamiento del núcleo urbano, son algunas de las razones que obligan a actuar.

Palabras Clave: Derecho Administrativo. Urbanismo y Ordenación del Territorio. Ordenación Urbanística de Pamplona (Navarra).

Iruñea aukeratu beharrean aurkitzen da, edo Iruñerri guztian zehar zabaltzen jarraitzea edo hirigunea suspertzea, berau ahalik eta gehiena aprobetxatuz. Etxebizitzaren eskaeraren jarraipena dela eta (2010-15 arte), premiazkoa dugu bertatik lur berria bilatzeari eta antzinakoa berritzeari ekitea. Inguruko eskualdearen nekazaritza aberastasuna, hiri inguruko komunikabideen kostu handia, eta hirigunearen geraldia ekiditeko premia, horra jardutera behartzen gaituzten arrazoietakoa batzuk.

Giltz-Hitzak: Administrazio Zuzenbidea. Hirigintza eta Lurraldearen Antolaketa. Iruñeko (Nafarroa) Hirigintza Antolaketa (Navarra).

Pampelune a le choix entre deux possibilités: continuer de s'étendre sur tout le bassin géographique qui l'entoure ou revitaliser son centre-ville, en en tirant un parti maximum. Etant donné la demande continue de logement (jusqu'en 2010-15), il devient nécessaire de rechercher de nouveaux sols et de régénérer l'"ancien" dès à présent. La richesse agricole du bassin, le prix élevé des communications péri-urbaines, et la nécessité d'éviter la stagnation du noyau urbain, sont quelques-unes des raisons qui obligent à l'action.

Mots Clés: Droit administratif. Urbanisme et Aménagement du Territoire. Aménagement Urbanistique de Pampelune (Navarre).

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Idea general

Desde hace ya tiempo se comprende que los valles del norte de la Comunidad Foral de Navarra han constituido una entidad geográfica, física, que, con el transcurso del tiempo, han ido convirtiéndose en una entidad social y, posteriormente, jurídica y administrativa. Así, las necesidades e imperativos geofísicos (climatología –y junto a ella vegetación, fauna, flora, etc.–, orografía, accesos naturales) y sociales (cultura, agricultura, ganadería, población) constituyeron desde los primeros siglos del medioevo (y aún antes) una serie de características que dejaron una importante impronta en su población. Dado que el Derecho nace allí donde está el hombre (*ubi societas, ibi ius*) tales características implicaron una peculiar organización y entidad jurídica (con instituciones tanto de Derecho civil como de Derecho administrativo, puesto que otras ramas del Derecho han ido siendo unificadas ya desde la Baja Edad Media y, por lo tanto, no quedan señales de ellas). De este mismo modo, la cuenca de Pamplona también ha constituido un espacio físico que ha dado lugar a unas especiales características. En la cuenca han convivido, en un régimen no exento de fricciones, una ciudad que es capital: Pamplona (ciudad grande en comparación con el resto de villas de Navarra), junto con un numeroso conjunto de pequeños municipios. Estos municipios, formando *cendeas* (agrupaciones de municipios con uno de ellos que hace cabeza, a veces formando municipios compuestos) han sido principalmente villas muy vinculadas a la explotación agropecuaria de la rica cuenca pamplonesa. Obviamente Pamplona en su crecimiento ha ido absorbiendo alguno de estos pueblos (Mendillorri, Echavacoiz) o bien los ha ido convirtiendo en zonas de residencia totalmente vinculada a la capital (el más paradigmático es Barañain)¹.

Este fenómeno de extensión de Pamplona es un fenómeno lógico y normal, similar al que se ha producido en tantos y tantos lugares del orbe. La industrialización y la falta de espacio urbano provoca que la población se vaya extendiendo por los alrededores, acudiendo a trabajar, sin embargo, al centro de las ciudades. Aun así hay varias características peculiares a este respecto en Pamplona: a) su espacio físico en forma de cuenca rodeada de pequeñas sierras limita o encauza el crecimiento en determinadas direcciones; b) la inexistencia de “barrios fantasma” de tipo comercial (o político-administrativo y de servicios), las viviendas están equidistribuidas entre todas las zonas de la ciudad.

La imagen de Pamplona es la de una ciudad moderna, amplia en sus viales, repleta de zonas verdes de tipo recreativo, limpia, accesible, etc. Lo cierto es que junto a esas innegables y gratas características nos encontramos, a poco que el examen trascienda de esa corteza, con ciertos problemas, algunos de ellos graves. Y así los más notables son los siguientes: existe una zona con un problema de envejecimiento poblacional y de las edificaciones, así como con problemas para absorber el tráfico rodado y el aparcamiento (El Ensanche), y de una zona con un grave y paulatino proceso de abandono: el Casco viejo². Existen zonas intraurbanas sin un uso urbanístico adecuado a su ubicación, así como algunos sola-

1. Para un estudio más detallado de todos los aspectos que tienen incidencia en la cuenca puede verse: VV. AA., *La cuenca de Pamplona*, estudios Belagua & Colegio de Arquitectos, CAMP, Pamplona, 1987.

2. De hecho, uno de los objetivos generales del PGOU (hoy denominado Plan Municipal) de Pamplona es el “establecimiento de medidas que frenen el desplazamiento de población joven a la comarca [que es un fenómeno que ya se está produciendo, como tendremos ocasión de examinar], con el objetivo de rejuvenecer y regenerar el tejido social para restablecer el equilibrio de la población en el ámbito comarcal”.

res sin ocupar. Hay algunos barrios periféricos que tienen problemas urbanísticos mal resueltos, además de otros problemas sociales que son causa y consecuencia de esta situación (Rochapea, Chantrea, San Jorge y La Milagrosa, principalmente). Es también notoria la inexistencia de ciertas dotaciones de carácter *necesario* (zona de centro de transportes) y *avanzado* (biblioteca municipal, auditorio-palacio de congresos, centro de ferias, espacios culturales en general, etc.). Finalmente se mantienen zonas periféricas que, sin estar vinculadas a las explotaciones agropecuarias, tienen una valor ecológico y paisajístico que no está suficientemente protegido. A la par, la población demanda cada vez más intensamente la creación o mejora de zonas de esparcimiento extraurbano pero cercano al centro (por ejemplo, el monte San Cristóbal).

Hay que destacar, ya desde ahora, que las generaciones de población que hoy día necesitan una vivienda (porque están en edad de contraer matrimonio o porque se mueven debido a su primer empleo remunerado, principalmente) son ahora bastante amplias, y así seguirán hasta el 2010. Pero, dado el decaimiento de la curva poblacional, es de esperar que a partir, más o menos, del 2010-15, las solicitudes de nuevas construcciones y viviendas sufran una gran caída (será cuando la generaciones que vienen desde 1980-85 tengan alrededor de 25 años)³. De otro lado no cabe duda que los hábitos y preferencias en cuanto a la vivienda han variado significativamente. Ahora hay una mayor tendencia a la búsqueda de zonas residenciales extrarradio en viviendas tipo unifamiliar o de pocos vecinos.

Ante todo ello es necesario tomar algunas medidas a corto plazo, pero sobre todo es necesario *repensar* la ciudad en aras a encauzar el inmediato crecimiento –y los ingresos que éste va a producir– periférico para evitar el vacío del centro y para mejorar las zonas que han quedado algo abandonadas. Y todo ello aprovechando las condiciones naturales que presenta Pamplona y su cuenca, condiciones que pueden favorecer algunas medidas como la recientemente –y polémica– decisión de peatonalizar el casco antiguo. Considerando, en todo caso, la posible existencia de un futuro de estancamiento poblacional (y por lo tanto del crecimiento de viviendas, construcciones, etc.) y de envejecimiento (lo que hará necesario otro modo de entender las zonas dotacionales, paseos y calles, escuelas y colegios públicos y privados, etc.). Sin perder de vista, claro está, la evolución económico-industrial de la capital navarra y procurando buscar una adecuada sinergia entre el medio rural inmediato y el medio urbano de Pamplona y sus áreas de crecimiento, tal y como los señalan las orientaciones generales del plan Europa 2000 plus. Y es aquí donde el Plan Municipal de Pamplona aprobado el 8 de febrero de 1999 (en adelante PMP, que sustituye la anterior denominación de PGOU⁴) y las Normas Urbanísticas Comarcales aprobadas por Decreto Foral 80/1999, de 22 de marzo, correspondientes a la cuenca de Pamplona (en adelante, NUC)⁵, tienen un importante papel.

3. Según el último estudio del INE sobre la población futura señala que la tasa de natalidad de 1997 fue de 1,16 hijos, la más baja de la historia española y de las más bajas de Europa, de tal modo que no se cubre el necesario reemplazo generacional. España se sitúa un 44% por debajo del umbral de reemplazo generacional, pues es necesario un número mínimo de 2,1 hijos por mujer. Este fenómeno se viene produciendo paulatinamente desde 1980, pero es especialmente marcado desde 1985. (*Diario de Navarra*, martes 25 de agosto de 1998).

4. Para ver en más detalle –aunque no demasiado– el PMP se puede consultar el web oficial del Ayuntamiento de Pamplona en internet: www.pamplona.net/esp/ayuntam/plan municipal.

5. Como insistiré para el estudio de este trabajo y de su versión amplia es imprescindible el uso del proyecto de NUC editado por el Gobierno de Navarra en una edición muy cuidada y a un precio casi simbólico (*Normas Urbanísticas de la comarca de Pamplona. Proyecto*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1998).

1.2. Sistemática del estudio⁶

Para este análisis sociológico-urbanístico y de ordenación global del limitado territorio formado por Pamplona y su cuenca es necesario partir de unas bases. Dejando de lado el estudio histórico de la evolución de Pamplona y de su cuenca⁷, he preferido partir de una base jurídica, estudio que no puedo incluir por razones de extensión. Para un examen más detenido de la legalidad y de la evolución histórica del urbanismo me remito a las bibliografía que irá siendo citada.

Dos cuestiones se suscitan aquí en cuanto al objeto del trabajo. La primera es si se trata de un problema de urbanismo o de ordenación del territorio. Tal y como ha señalado la Carta europea de ordenación del territorio, éste es “a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objeto es un desarrollo equilibrado de la regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”⁸. La ordenación del territorio es un concepto mayor que el urbanismo (que también ha sufrido una transformación desde el arte meramente arquitectónico hasta el integrado por la arquitectura, la sociología urbana, las comunicaciones y el Derecho)⁹. Por ello lo abarca, lo comprende y es necesaria una acción de verdadero gobierno (planificar, organizar, mandar y controlar) de la que resultará una acción coordinada en materia de ordenación del territorio y urbanismo¹⁰. Los problemas suscitados en la cuenca de Pamplona son problemas de ordenación del territorio pero que vienen determinados en gran medida por la ubicación de la capital en el centro de la cuenca. Muchos problemas meramente urbanísticos de Pamplona tienen claras implicaciones de ordenación del territorio para la cuenca e incluso para toda Navarra. Y esto no puede ser ocultado.

La finalidad del trabajo es contribuir a una percepción de Pamplona como una ciudad idónea para ser considerada “ciudad sostenible” si se actúa en determinadas direcciones. Con criterio se puede estar en esta dirección, tal y como se aprecia de la lectura de la Carta de Aalborg (Dinamarca, 27 de mayo de 1994)¹¹.

6. La primera advertencia que es necesaria hacer ante la lectura de este trabajo es que se trata de un apretado resumen de la primera parte (análisis legal y diagnóstico real, faltando casi toda la parte de análisis material: fotografías, mapas y comentarios) del trabajo presentado para la obtención del título de “especialista en ordenación y gestión del territorio”, título otorgado por la Universidad del País Vasco y Eusko Ikaskuntza en su edición de 1997/98. A tal fin se presentó, como digo, un trabajo más amplio y en el que se incide más en los aspectos de ordenación del territorio y que, por ello, estaba acompañado de un conjunto de elementos que ayudaban a su comprensión: mapas, croquis panorámicos y, especialmente, un reportaje fotográfico sobre las áreas estudiadas en los diversos apartados del trabajo con explicaciones sobre su evolución y formación. En este trabajo no ha podido ser incluido todo ello, y por esta razón, me remito a las NUC y al avance del PGOU para ayudar a la lectura y comprensión de algunas partes del texto y de los cuadros que ahora incluyo.

7. A este respecto, además de la monografía citada sobre la cuenca de Pamplona puede señalarse los brillantes estudios de J. M. ORDEIG CORSINI, *Diseño y normativa en la ordenación urbana de Pamplona (1770-1960)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1992 y A. del ORBE SIVATE, *Arquitectura y urbanismo en Pamplona a finales del siglo XIX y comienzos del XX*, Príncipe de Viana, Pamplona, 1986.

8. Resolución 148 (1984) de la Conferencia permanente de poderes locales y regionales de Europa que aprueba la Carta Europea de la Ordenación del Territorio elaborada por el CEMAT en Torremolinos los días 19 y 20 de mayo de 1983. Su origen, negociación, proposición puede verse en: F. FUENTES BODELON, “El proyecto de carta europea de la ordenación del territorio”, en *Estudios Territoriales* 4 (1981), 121 a 148.

9. Para las analogías y diferencias puede verse: J. ENERIZ OLAECHEA, *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, ed. Civitas & HAEE/IVAP, Oñati, 1991, págs. 84 a 87.

10. Véase, a este respecto, el interesantísimo artículo de L. PAREJO ALFONSO, “Ordenación del territorio y medio ambiente”, en *Revista de Derecho urbanístico y Medio ambiente*, 146, especialmente en sus páginas 156 y ss.

11. Para la delimitación conceptual de este concepto tan amplio y, en ocasiones, equívoco puede verse el trabajo de J. ALLENDE LANDA, “Desarrollo sostenible. De lo global a lo local”, en *Estudios Territoriales*, III (104) de 1995, págs. 267 a 271 sobre todo.

2. LA REALIDAD DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CUENCA DE PAMPLONA

2.1. Aspectos globales

A) PAMPLONA COMO EPICENTRO DE LA ORDENACIÓN DE LA CUENCA

A estas alturas ya se ha insistido suficientemente en el hecho cierto de que Pamplona constituye el centro neurálgico de la cuenca, lo que provoca una serie de efectos urbanísticos que se trasladan a toda la cuenca, por lo que exigen soluciones de ordenación del territorio en todo el espacio *imantado* por Pamplona y sus problemas. De ahí que sea cada vez más necesario entender la cuenca de Pamplona como una comarca de tipo metropolitano, con muchos de los problemas –en miniatura– que en este tipo de áreas se produce. A lo largo de los últimos años se aprecian efectos reales de esta consideración: por un lado el tirón de Pamplona para atraer inversiones y, a la par, la existencia de barrios “extramuros” (hoy día fuera ya de los límites de los ensanches del núcleo urbano ampliamente considerado), pero, al mismo tiempo, la existencia de crecimientos urbanos en pueblos de la cuenca que están directamente vinculados a Pamplona. Consecuencia de todo ello es que junto al tráfico interurbano normal e intracomunitario, se está produciendo un tráfico intracomarcal cada vez más intenso, ceñido a varias vías principales.

El problema comarcal genera problemas centrípetos –y, por ello, reacciones centrífugas– que tienen su *epicentro* en Pamplona-capital. Y son muchos los hechos reales que nos obligan a pensar en términos comarcales:

- El agotamiento de zonas inmediatas a Pamplona, pero situadas dentro de su demarcación, como zonas de crecimiento masivo tipo ensanche. Esto ha finalizado con la construcción del barrio de Mendabaldea (entre el barrio Ermitagaña y el pueblo-dormitorio de Barañain) y ahora hay que crear otras zonas.
- La ocupación, bien por suelo urbano, bien por otro tipo de suelos (esta vez en sentido no jurídico: rústico o no urbanizable, industrial, agrícola, paisajístico, comunicaciones, etc.) de las zonas periféricas que pertenecen al municipio de Pamplona o los inmediatamente limítrofes (Esquiroz, Cizur, Villava, Burlada, Cordovilla, Barañain, Berriozar, Mutilva alta y baja).
- Crecimiento de zonas de polígonos industriales y de servicios vinculadas a Pamplona aunque situadas fuera de ella (Arre, Noain, Berriozar, Landaben, Mutilva, Orcoyen, Cordovilla, etc.). A esto hay que unir el desarrollo, hoy día, de terrenos urbanos, y por ello con viviendas en zonas ya alejadas del núcleo urbano de Pamplona (Señoríos de Zuasti y Gorráiz, Elcano, Sarriguren, Arazuri, Aizoain, Ansoain, Olaz, Huarte, etc.).
- La conversión de importantes nudos viarios (de carreteras) en vías de desplazamiento intracomarcal, así como el acolmatamiento de algunas vías rápidas que, poco a poco, han quedado absorbidas por las viviendas en derredor.
- Un creciente fenómeno de circulación de ocio en las zonas adyacentes al centro urbano o en zonas naturales circundantes (a las que se puede acceder andando), así como una demanda de zonas de esparcimiento y la creación de zonas deportivas extensas (campos de golf, complejos deportivos, circuitos de bici, etc.).

Varios son los hitos que deben ser destacados para entender que estamos ya *de facto* en una situación comarcal desde hace varios años, y que, por ello, es necesaria una plasmación de esa situación real en una situación jurídica mediante la realización de planes y

normas: a) La creación de la Mancomunidad de aguas de Pamplona y la progresiva absorción de competencias relativas a servicios (agua, basuras, reciclaje, etc.) según su naturaleza propia, hasta convertirse en la Mancomunidad de la comarca de Pamplona¹²; b) La Carta de capitalidad de Pamplona; c) La absorción por parte de Pamplona de Mendillorri, un barrio periférico, segregado de su término municipal (Egües)¹³, básicamente por la imposibilidad de cubrir los servicios necesarios para la dimensión y la población del lugar que, además, se desplaza a Pamplona a trabajar *en masse*; d) La elaboración, desde 1988, de las recientemente aprobadas NUC; y d) La cada día más acuciante necesidad, resaltada de un modo u otro por todos los que se dedican profesional o aficionadamente a estas cuestiones del urbanismo y la ordenación del territorio, de pensar en términos de cuenca no sólo para solucionar todos los antedichos problemas, sino también para poder encarar el problema de competitividad que va a existir entre ciudades regionales de tipo similar a Pamplona (Bayona, Pau, San Sebastián, Vitoria, Zaragoza, Logroño, etc.).

Tal y como ha ocurrido en otros lugares cercanos a nuestra ciudad (v. gr. Bayona, San Sebastián, Vitoria) y debido a la antigüedad y el alto coste de las viviendas urbanas, se ha producido un efecto de desplazamiento de la población a zonas limítrofes (Anglet, Irún-Hondarribia y barrios muy exteriores de San Sebastián, por ejemplo) que se han extendido como mancha de aceite mediante pequeños pueblos de servicios, grandes urbanizaciones de viviendas unifamiliares o, a lo sumo, chalets adosados o de dos alturas y grandes zonas recreativas o grandes superficies comerciales. Bien es claro que se trata de una zona con una alta demanda turística y esto, sin duda, influye en su existencia. Pero también es cierto que Pamplona camina lentamente pero con firmeza hacia una extensión paulatina de este tipo. Y esta extensión ocupacional de tipo anglosajón (*soft/low density*) genera, a la larga, demasiados problemas y costes que no se pueden asumir alegremente. La incidencia que tiene Pamplona en el resto de la cuenca es, por diversos motivos y como ya señalé, bastante notable. De ahí que, *prima facie*, sea necesario ese plan de cuenca en la comarca de Pamplona; no siendo preciso en otras zonas tipo cuenca o comarca en las que también hay un núcleo poblacional importante (como Lumbier o Tudela, por ejemplo). Pamplona es el motor económico, industrial y poblacional que mueve la cuenca y, más genéricamente –y sin tomar esta afirmación como categórica–, a Navarra toda. Las decisiones que se tomen sólo y para Pamplona ya no existen en la medida en que cualquier pequeña decisión tiene una repercusión, mayor o menor, en toda la cuenca.

Una prueba de esto es que con fecha 1 de enero de 1998 Pamplona obtuvo la “carta de capitalidad” por la que se reconoce que “el carácter que la ciudad de Pamplona tiene como capital la Comunidad foral de Navarra [que es, recordémoslo, una comunidad *uniprovincial*], de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la LORAFNA, confiere a su Ayuntamiento una singularidad cualitativa, respecto de otras entidades locales, desde el momento en que numerosos servicios de la ciudad son demandados y utilizados, además de por los vecinos, por un alto porcentaje de población de hecho, formado tanto por población flotante de su amplia comarca y aun del resto de Navarra, como por residentes no inscritos en los padrones, que acuden a la capital como usuarios con carácter ocasional o permanente de los

12. Para un resumen de su naturaleza, estructura, competencias y planes puede consultarse el *Informe sobre la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona* elaborado por la Cámara de Comptos de Navarra en marzo de 1996 (especialmente páginas 3 a 7 y 13 a 18).

13. De acuerdo con el complejo procedimiento de segregación que quedó establecido en la Ley Foral de Administración local de Navarra de 1991 (LFAL), proceso que se ha producido finalmente mediante D. F. 180/1998, 1 de junio (BON nº 74, de 22 de junio de 1998).

grandes servicios públicos que la Administración de la Comunidad foral y la Administración del Estado tienen implantados en Pamplona, precisamente por ser capital de la Comunidad Foral"¹⁴. Siendo así que Pamplona no puede financiar por los cauces normales esa sobredimensión de servicios que necesita. La carta de capitalidad tiene así un efecto inmediato: dotar al Ayuntamiento de un complemento singular de financiación con cargo al presupuesto general de Navarra¹⁵.

B) UN PROBLEMA QUE REQUIERE UNA SOLUCIÓN GLOBAL: LA VIVIENDA

La vivienda constituye el mayor problema al que ha de enfrentarse Pamplona y su cuenca. Es ahí precisamente donde ha de acometerse una solución global puesto que, según las previsiones que veremos a continuación, solamente la comarca está posibilitada a dar espacio para esta creciente necesidad. Es un dato real que, de aquí a diez años (en torno al año 2010), se va a producir una fuerte demanda de vivienda como consecuencia del asentamiento laboral y vital de generaciones bastante amplias que ya cuentan con trabajo en industrias y servicios ubicados en Pamplona o en sus alrededores. Pero también es claro que, a partir de esa fecha, las previsiones son de estancamiento y caída poblacional, así como de otras necesidades derivadas del envejecimiento de la población navarra.

a) La población en Pamplona y su cuenca: evolución y comparaciones

A partir de 1950 y, sobre todo, durante los años 60, Pamplona sufre un crecimiento sin precedentes de tal manera que, finalizado ese periodo en los años 70, la cuenca contaba con 246.048 habitantes (en 1950 tenía 94.475) y Pamplona-capital pasa de 72.394 a 183.126; con consecuencias en toda Navarra¹⁶. A continuación se pueden apreciar las evoluciones de la población tanto en Pamplona como en el resto de pueblos de la cuenca de Pamplona (por valles y Cendeas), lo que da una imagen del crecimiento de la comarca en cuanto a población se refiere. Primero va un cuadro de población hasta 1975 y a continuación se adjuntan las previsiones que hacen las NUC en esta misma cuestión. Veamos un cuadro sobre la evolución de la población de la comarca de Pamplona por zonas desde 1900 hasta 1975. Posteriormente veremos otros tres cuadros sobre densidad de población y evolución de la población de hecho y de derecho ya más recientes puesto que se refieren al periodo de 1975 hasta 1991 y 1995.

14. Exposición de motivos de la L. F. 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se establece la "Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona", dotando al Ayuntamiento de un complemento singular a su régimen ordinario.

15. Junto a todas las razones expuestas es importante considerar que el Ayuntamiento de Pamplona, como muchos otros entes locales, está en números rojos desde hace años (por L. F. de 2 de diciembre de 1997 se aplaza las amortizaciones del anticipo de 3.500 millones que el gobierno de Navarra entrega a Pamplona). La Cámara de Comptos en un informe sobre el sector público publicado el 28 de julio de 1998 señala que la situación de Pamplona es "delicada" pues lleva 10 años en números rojos (su deuda es de 1.630 millones). También es notable que es precisamente en la cuenca donde se sitúa el 40% de la deuda general de los entes locales (el 25% está en la Ribera y el 10% en los valles cantábricos, el 5% en el resto de Navarra).

16. En 1995 la población de la comarca de Pamplona supone el 50% de los habitantes de Navarra, siendo su territorio el 6% del navarro. Su densidad es 9 veces mayor al del resto de Navarra. A su vez, la población de Pamplona-capital es el 70% del de su cuenca y su superficie es el 4% de la cuenca. Aun así en Pamplona-capital hay un estancamiento poblacional similar al de ciudades de su naturaleza debido a la curva poblacional y al desplazamiento para vivir a otros lugares de la cuenca. Algunos detalles más en: www.pamplona.net/esp/laciudad.

Evolución de la población de Pamplona. 1990-1975

	1900	1960	1965	1970	1975
<i>Cendea de Ansoáin</i>	1.445	1.639	1.599	7.638	9.955
<i>Valle de Aranguren</i>	942	944	846	1.219	1.245
<i>Biurrun</i>	402	396	348	304	219
<i>Cendea de Cizur</i>	1.834	2.008	1.893	4.527	7.615
<i>Valle de Egües y Burlada</i>	1.715	4.530	6.542	14.236	15.568
<i>Valle de Elorz</i>	1.227	1.155	1.269	2.214	2.395
<i>Valle de Esteribar</i>	2.102	2.125	2.096	2.051	1.599
<i>Valle de Ezcabarte</i>	1.165	914	886	949	855
<i>Concejo de Galar</i>	1.566	1.449	2.867	4.004	3.746
<i>Huarte</i>	807	1.434	2.177	2.707	2.903
<i>Cendea de Iza</i>	456	958	796	663	549
<i>Cendea de Olza</i>	2.006	1.700	1.555	1.388	1.978
<i>Tiebas</i>	381	704	691	726	677
COMARCA (1)	17.452	23.363	27.448	47.051	54.605
PAMPLONA (2)	28.886	97.880	124.199	147.168	165.105
PAMPLONA y COMARCA (3)	46.338	121.243	151.647	194.219	219.710
NAVARRA (4)	307.669	402.042	427.639	464.867	483.827
%1 sobre 3	37'7	19'3	18'1	24'2	24'
% 2 sobre 3	62'3	80'7	81'9	75'8	75'1
% 2 sobre 4	9'4	24'4	29'3	31'7	34'1
% 3 sobre 4	15'1	30'2	35'5	41'8	45'4

En este cuadro se puede apreciar con total nitidez el enorme crecimiento de la población en la cuenca, y sobre todo de Pamplona (Burlada y Cizur, también) a partir de 1965-70. Y ello sin que el crecimiento general de Navarra haya sido muy notable desde 1960, lo que significa la alta inmigración interior y externa que atrajo en aquellos años la ciudad de Pamplona. El crecimiento es notablemente superior, en términos comparativos, en Pamplona-capital sobre el resto de lugares de la cuenca. Interesa también destacar las diferencias de crecimiento entre el resto de ciudades limítrofes de Aragón, La Rioja, Francia y el País Vasco.

Población y densidad de Pamplona, Comarca y Navarra (1996)

	Número de habitantes de derecho	Superficie (Has.)	Densidad	
			Hab/Ha.	Hab/Km ²
<i>Pamplona</i>	181.776	2.378	76,44	7.644
<i>Comarca sin Pamplona</i>	86.640	56.229	1,54	154
<i>Comarca con Pamplona</i>	286.416	58.607	4,58	458
<i>Navarra</i>	536.192	1.035.043	0,56	52

Población de hecho de Pamplona, comarca y navarra 1975-1991

	1975	1981	1986	1991
<i>Pamplona</i>	165.105	183.126	183.539	191.112
<i>Comarca sin Pamplona</i>	54.605	62.922	69.539	75.638
<i>Comarca con Pamplona</i>	219.710	246.048	253.078	266.750
<i>Navarra</i>	483.827	507.367	512.676	521.940

Poblacion de derecho de pamplona y ciudades del entorno regional. 1975-1995

	1975	1981	1986	1991
<i>PAMPLONA</i>	165.105	177.907	183.539	191.112
<i>BILBAO</i>	431.348	433.121	381.506	368.710
<i>LOGROÑO</i>	96.547	109.536	115.622	122.254
<i>S.SEASTIAN</i>	166.250	172.303	175.138	171.739
<i>VITORIA</i>	169.780	189.536	199.449	206.116
<i>ZARAGOZA</i>	528.702	571.854	573.662	585.030
<i>BAYONA</i>	49.029	47.550	–	46.865

b) Previsiones de solicitud de vivienda

Es claro que este crecimiento tiene efectos que perduran según lo señalado. Para el cálculo de estas previsiones, las NUC han realizado una doble hipótesis según la cual se prevé el crecimiento de la cuenca de Pamplona para el año 2011 en dos formas:

a) **Hipótesis máxima:** la población alcanzará los 336.250 habitantes en ese año (crecimiento en 68.730, desde los 267.520 actuales) y la demanda de viviendas (calculada en 2,6 habitantes por vivienda) será, por tanto, de 26.433 viviendas. Hay también una serie de factores “reales” que han de ser tenidos en cuenta pues inciden en la ocupación de viviendas y en el cubrimiento de antiguas (desocupación de viviendas, rehabilitación de otras, renovación, etc.). Y así se entiende que, finalmente, serán necesarias entre 27.280 viviendas, en el caso más bajo, y 48.112 en el más alto [supuestos a) y b), respectivamente]¹⁷.

b) **Hipótesis media:** según esta estimación se considera que la población será algo más baja (318.000) con un crecimiento conforme a 1991 de 18.000 habitantes menos que en la anterior (total: 50.480). Por ello el incremento de viviendas bruto sería de 19.415 (según el esquema de 2,6 hab/viv). Con el posterior examen de esponjamiento, renovación y rehabilitación se formula un resultado de: 20.262 viviendas para el supuesto bajo y 41.093 para el alto (a) y b), respectivamente, como en el anterior caso). De otro lado se considera que en la cuenca de Pamplona hay espacio suficiente para la construcción de 24.000 nueva viviendas de todo tipo (VPO, libre). El PMP prevé un ligero aumento de la oferta propia de Pamplona.

17. Las viviendas ocupadas en el censo de 1991 es de 77.336, lo que da una tasa de ocupación de 3,46 habitantes/vivienda. El incremento de viviendas por esponjamiento es de a) 3,26 hab/viv: 4.725 viviendas; b) 2,60 hab/viv: 25.556. La Demanda total de viviendas es de a) 31.158; b) 51.990. Las viviendas desocupadas en 1991 son un total de 8.396, la previsión de viviendas de renovación es de 1.813, la previsión por rehabilitación es de 2.065. Y todo ello da la demanda total de viviendas que aparecía en el texto. Cálculos realizados para las NUC de la comarca de Pamplona en su texto de 3 de marzo de 1998, pág. 143. También en “Extra de construcción y vivienda”, del *Diario de Navarra*, miércoles 17 de junio de 1998, pág. 72/XXXII.

Pero, además existe un importante número de viviendas desocupadas en Pamplona (la cifra que se baraja en torno a 15.000). De tal modo que solamente en el caso de la hipótesis media en su grado mínimo [supuesto a)] estaría cubierta la oferta de viviendas. En los otros tres supuestos las NUC estiman que será necesaria la búsqueda de nuevos espacios para construir: hipótesis máxima en su grado alto (harían falta 48.000 viviendas); hipótesis media-grado alto (41.000 viviendas); y en la máxima-baja (27.000); finalmente en la hipótesis media, grado bajo se necesitan 20.000 viviendas. No obstante se considera como hipótesis más plausible la media (en su grado alto), en cuyo caso es necesario buscar espacio para unas 41.000 nuevas viviendas. Como quiera que existen 24.000 viviendas previstas en los planes locales y no ejecutadas, es necesario suelo para 17.000 nuevas viviendas¹⁸. Partiendo de otro ángulo, no la base poblacional sino la construcción real de viviendas según los ritmos en que ha crecido desde 1985 hasta 1995 se calcula que serían necesarias alrededor de 22.000 viviendas más, que junto a las 24.000 previstas harían el total de 46.000¹⁹.

c) Sus consecuencias

En definitiva lo que queda meridianamente claro a la luz de estos supuestos es que de un lado el parque de viviendas previsto resulta insuficiente para cubrir las necesidades relativamente cautas (y en mi opinión más reales) pero que, al mismo tiempo, existen numerosos factores que influyen sobre todo ello para aquilatar el rigor de los números. Y esto es así por tres bloques de motivos: 1) La relativa facilidad para crear nuevas áreas urbanizables en lugares periféricos de la cuenca de Pamplona²⁰. 2) El progresivo abandono de vivienda en diversas zonas y barrios de Pamplona, así como la existencia, exigua pero real, de algunas zonas sin edificar. Es lógico pensar, también, que la reconstrucción de algunas áreas de la ciudad permita un mejor aprovechamiento. Y 3) Es muy difícil que se produzcan fenómenos de inmigración notable y sí es posible que se produzcan ligeros desplazamientos a zonas adyacentes a la cuenca de Pamplona –que ya están ocurriendo– e incluso a otras zonas más alejadas. Junto a ello el envejecimiento poblacional puede motivar cambios de pautas: abandono mayor de viviendas por ancianos, descenso de la población universitaria, etc.

Por todo ello parece lógico que deba hacerse un planeamiento más sólido en cuanto a la previsión de viviendas (en la actualidad existe suelo preparado para acometer más de 900 viviendas *ipso facto*²¹), en aras a la no extensión urbana cuando existen, como tendremos ocasión de ver, muchos espacios intraurbanos infrautilizados. Pero, además, existe un gran parque de viviendas deshabitadas, y las previsiones a este respecto van a más. Obviamente el análisis de soluciones al respecto requiere, en primera instancia de los poderes públicos, una labor imaginativa. No es bueno pensar que la única solución para abaratar el

18. Y el envejecimiento poblacional no va a hacer sino aumentar esta cifra de desocupación de viviendas tanto en Pamplona como en los centros de muchas villas. Para la hipótesis alta en su grado bajo es necesario espacio para 3.000; para la alta: 24.000. Y para la hipótesis media en su grado bajo no es necesario espacio.

19. A mí personalmente esta otra fórmula no me convence, puesto que el crecimiento poblacional es el que es, según las anteriores hipótesis. Lo que está claro es que hoy día mucho crecimiento queda absorbido por un parque de viviendas que no es únicamente el que se construye. Y aun así los actuales precios de la vivienda indican que serían necesarias más de las que se ofrecen.

20. Y así lo estiman las propias NUC, para las cuales (págs. 151 y 152) es posible la creación de nuevas áreas residenciales que podrían ofertar entre 23.500 y 37.450 en el perímetro periurbano (dejando a un lado todas las que pueda ofrecer Pamplona e incluso otras iniciativas locales no estudiadas, así como las proyectadas y no construidas: 20.000). Lo que daría un total de hasta 57.000.

21. Según *Diario de Navarra* de miércoles 4 de noviembre de 1998, pág. 54.

precio de la vivienda –inegablemente cara– es ampliar la oferta. Pero la sostenibilidad requiere imaginación para pensar en futuro, máxime cuando esto puede hacerse.

C) UN APUNTE SOBRE LAS ZONAS DE CRECIMIENTO

a) Áreas de crecimiento urbano

Las actuales zonas de crecimiento más inmediato se ubican en el eje NNO (carretera Irurzun a San Sebastián y Vitoria). Mientras que otras zonas de mayor tamaño, por ser mayor el espacio, pero más dispersas se encuentran en el espacio que existe entre el eje sur (Tudela, Zaragoza, Madrid) y el ENE (carretera a Roncesvalles). Estas zonas no están relacionadas geográficamente –tampoco hace falta puesto que las distancias no son mayores a media hora en coche prácticamente hacia cualquier dirección– con las áreas de empleo y zonas industriales. Pero sí con lo que las NUC denominan “áreas de oportunidad”: ámbito territorial que no tiene una vocación funcional clara o, en virtud de sus características o valor estratégico, ofrece múltiples oportunidades funcionales y formales de desarrollo urbano²². Y también con la áreas centrales que son pretensiones de crear focos de actividad y dinamismo cercanos a esas zonas abiertas y que contribuyan a la mejora de esas zonas hoy un poco degradadas.

No obstante las NUC han de encarar un problema de gran magnitud, como es el de cohesión el crecimiento global de un perímetro metropolitano (con sus incidencias en industria y vivienda) con el respeto a un entorno esencialmente rural. En efecto, el art. 56 c) Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo señala que le corresponde a las NUC determinar “la evolución y el crecimiento poblacional y residencial previsible y óptimo de cada Municipio, señalando básicamente los criterios de actuación urbanística y las áreas de futura expansión”. Sin duda que se trata de un ambicioso, pero necesario, estudio.

Son varios los factores que inciden aquí: en primer lugar la existencia de diversos grados de núcleos en cuanto a nivel poblacional; después que cada uno de ellos tiene una organización administrativa diferente (municipios simples, compuestos de concejos, abiertos y cerrados, cendeas, etc.); finalmente, el carácter agropecuario de sus explotaciones autóctonas, singularmente es una zona de gran riqueza en el cereal y, en algunos lugares, hortícola. Dado que el factor que más interesa a nuestros efectos es el poblacional, las NUC sistematizan los núcleos de población de la siguiente forma: 1. *Núcleos urbanos*: poblaciones superiores a 1.000 habitantes de morfología compleja. Distintos usos y tipologías. Dotadas de equipamiento público e infraestructuras adecuadamente, capaces de absorber su población; 2. *Núcleos rurales*: población inferior a 1.000 habitantes. Morfología simple. limitado nivel de infraestructuras; y 3. *Núcleos mixtos*: población entre los 100-300 habitantes, con diversas viviendas y tipologías. Morfología mixta rural y residencial urbana con pequeñas zonas de actividad económica ligadas a su uso residencial²³.

b) Áreas de crecimiento industrial

Pese a que el crecimiento de las zonas poblacionales no guarda una simetría con el crecimiento de zonas industriales, éste último determina, como ya se vio, el nacimiento de

22. Es decir, zonas de nuevas oportunidades (NUC, págs. 105 a 111).

23. En el trabajo se exponen todos ellos (a el me remito). Unicamente quiero destacar que parece interesante mantener los núcleos tal y como están, no cargando de población los núcleos que no pueden absorberla, manteniéndolos como lugares eminentemente rurales y agropecuarios. Claro que resistirse a la tentación del urbanismo por parte de algunos es difícil, dado el montante económico que suele suponer para los pueblos la llegada de vecinos.

áreas de oportunidad y, obviamente, de empleo. Y todas ellas tienen influencias mutuas. No obstante las tradicionales zonas de crecimiento industrial, que ahora veremos más detenidamente, tienen una relación directísima con las grandes vías de comunicación: autopista de Irurzun y carreteras (hoy autovías) dirección a San Sebastián y Vitoria; carretera N-121A dirección a Francia por Irún; y autopista de Tudela-Zaragoza-carretera N-121B dirección a Madrid en el eje sur.

Este esquema de cercanía a las grandes vías, hoy ampliado por el cinturón de circunvalación (1990) que ha posibilitado la mejor comunicación entre estos nudos ha quedado como sigue: a) *Eje sur*: Polígonos Talluntxe I y II, ciudad del transporte (en construcción), Noain, Cordovilla; b) *Interconexión eje sur con eje Norte a Irún*: Polígono de Mutilva, Tajonar; c) *Interconexión eje sur con eje NNO (Vitoria-San Sebastián)*: Polígonos de Cordovilla (inmediato al eje sur), Echavacoiz, Orcoyen (inmediato al eje NNO y el gigante de Landaben (que queda en medio); d) *Eje NNO*: Polígonos de carretera de Guipúzcoa-Berrioplano, Berriozar y Berriáinz, Comarca 1 y, en construcción, el polígono “proveedores de VW”; y e) *Interconexión NNO con NNE (Irún)*: Chantrea-Villava y Arre-Oricain²⁴.

Como consideración general se puede señalar que el espacio industrial está bastante fragmentado y ocupa diversas áreas muy separadas, habiéndose hecho durante muchos años zonas industriales de forma indiscriminada e inadecuada con ordenaciones y construcciones desafortunadas. Solamente un programa bien dirigido a largo plazo puede ayudar a solventar los problemas que estas zonas están generando, tanto en cuanto a dificultades técnicas como a meramente ecológicas y paisajísticas. La identificación de las áreas de empleo industrial son las siguientes:

Referencia en los mapas NUC	Identificación	Municipio afectado	Relación con otros mapas de las NUC
AE.1	<i>Estación RENFE</i>	Pamplona (San Jorge y Rochapea)	AO.1 ANC.3
AE.2	<i>Ansoain</i>	Ansoain y Berrioplano	ANC.3
AE.3	<i>Arre-Oricain</i>	Ezcabarte	ANC.3
AE.4	<i>Sarriguren</i>	Egües	AR.11
AE.5	<i>Mutilva Alta</i>	Aranguren	ANC.1 AO.3
AE.6	<i>Mutilva Baja</i>	Aranguren y Galar	ANC.1 AO.3
AE.7	<i>Noain-Eskiroz</i>	Galar	ANC.1 AO.3
AE.8	<i>Garitón</i>	Pamplona y Galar	AO.3
AE.9	<i>Polígono Comarca 1</i>	Orcoyen	

24. Como se puede apreciar el número de polígonos y la extensión de los mismos es actualmente elevada. A ello hay que añadir que determinados sectores terciarios se han desplazado desde zonas limítrofes a dichos polígonos, creando focos de empleo, desarrollo y, con ello, movimientos circulatorios. Se trata sobre todo de los hipermercados generales (E. Leclerc en Cordovilla y Eroski en Berriozar-San Jorge) o de zonas de comercio extenso y especializado adyacentes a estos (Lidl en Cordovilla, Decathlon y Toys-r-us en Berriozar) y, también, concesionarios de vehículos y maquinaria (Arre, Chantrea-Villava, Echavacoiz y Cordovilla principalmente). Puesto que en todos estos casos encuentran dificultades para instalarse en los espacios intraurbanos con relativo poco espacio (en ocasiones mantienen ambos: un expositor pequeño y otro grande con talleres en el exterior).

Referencia en los mapas NUC	Identificación	Municipio afectado	Relación con otros mapas de las NUC
AE.10	<i>Echavacoiz-Larraskuntzea</i>	Pamplona, Cizur Mayor y Cendea de Cizur	AO. 4
AE.11	<i>Orcoyen</i>	Orcoyen	
AE.12	<i>San Macario</i>	Orcoyen y Pamplona	
AE.13	<i>Barbatain (2 fases)</i>	Cendea de Cizur y Galar	
AE.14	<i>Ciudad del transporte</i>	Noain y Valle de Elorz	ANC. 1
AE.15	<i>Oriz</i>	Noain y Valle de Elorz	ANC. 1
AE.16	<i>Egües</i>	Egües	
AE.17	<i>Astrain</i>	Cendea de Cizur	
AE.18	<i>Ororbia</i>	Olza	
AE.19	<i>Paternain</i>	Cendea de Cizur	
AE.20	<i>Torres de Elorz</i>	Noain-Valle de Elorz	
AE.21	<i>Elorz-Zabalegui este</i>	Noain-Valle de Elorz	
AE.22	<i>Cordovilla</i>	Galar	ANC. 1 AO.3
AE.23	<i>Ripagaina</i>	Burlada, Egües y Huarte	AR.7 AO.6 ANC.2

Como puede apreciarse en el esquema anterior la interrelación entre estos factores es notable aunque no siempre similar. Es común la separación entre área industrial (y por lo tanto de empleo) y área de residencia. Pero ambas pueden generar zonas de oportunidad y nuevas áreas de centralidad. En definitiva, la importancia de estas nuevos focos de centralidad viene determinado por ser puntos de conexión de actividad industrial, vivienda y la capacidad que estas actividades tienen de atraer servicios y generar riqueza en el área a la par que exigen una actuación muy notable para encauzar ese crecimiento en el orden urbanístico exigido.

Es notorio que ningún tipo de área de oportunidad, empleo o centralidad, tampoco de residencia, aparezca asociado a los barrios centrales de Pamplona. En efecto está claro que la fuerza de estas áreas se ha desplazado hacia la periferia, de ahí que las NUC les presten tanta atención. Esto también ha de suponer una llamada de atención sobre el desplazamiento de la vida de Pamplona hacia lugares de la cuenca. Aspecto no rechazable *per se*, siempre y cuando tomemos en consideración qué futuro queremos para el *city centre*.

3.2. La problemática de Pamplona-capital

A) LOS BARRIOS DE PAMPLONA

a) La gradación de los barrios. Esquema general

En Pamplona existe un numeroso conjunto de barrios que, por así decirlo, tienen cierta dosis de autarquía entre ellos, configurando espacios relativamente independientes. A la

vez, su propia edad –y la de su población– así como su situación más o menos céntrica les otorga unas especiales características que han de ser analizadas de modo particular. Estos son los niveles de estos barrios de acuerdo con la década en la que, más o menos, se iniciaron sus obras de construcción y urbanización: *Primer nivel*: el casco antiguo y I Ensanche. *Segundo nivel* (1930-1960): II Ensanche, Rochapea, y Milagrosa y Chantrea en el extrarradio urbano. *Tercer nivel* (1960-1975): San Juan, San Jorge, (Barañain inmediato²⁵), Abejeras-Eretokieta, Arrosadía, Ermitagaña, Echavacoiz antiguo. *Cuarto nivel* (1975-1985): Iturrama, Azpilagaña, (Beloso), parte nueva de San Juan. Y *Quinto nivel* (1985 hasta ahora): Iturrama-Pío XII, Mendabaldea, Echavacoiz-Norte, Barañain-Oeste, Mendillorri, nueva zona Milagrosa-Lezkairu, y nuevas zonas de Chantrea y Rochapea Norte.

b) Equipamientos y servicios en los barrios

El Ayuntamiento de Pamplona, a través de su departamento de análisis sociológico, realizó en 1998 un estudio sobre el nivel de equipamientos de los diferentes barrios de Pamplona cuyo esquema general se reproduce en nota. En él se aprecia que el nivel de equipamientos es globalmente bueno aunque existen algunos “desequilibrios, propiciados por la propia evolución histórica y demográfica de la ciudad”, puesto que los barrios de Pamplona nacieron “como islotes, pues en muchos casos la geografía separaba con cierta claridad cada zona”. Entre los barrios existen aún zonas colchón de tipo rural, semi-industrial o ajardinada. Muchas de ellas ser irán transformado en un espacio puramente urbano. Esos desequilibrios a veces son relativamente ficticios puesto que en una ciudad del tamaño de Pamplona es inevitable que existan –en ocasiones preconizadas por un urbanismo funcional diferente al que se hace ahora– zonas especializadas que acumulan algunos servicios. Y así casi toda la oferta hospitalaria está en Iturrama-Pío XII, una gran zona deportiva está en Azpilagaña-Milagrosa, una gran parte de la oferta geriátrica está también en Iturrama, la mayor parte de los edificios de la Administración pública están en el II Ensanche, etc. Pero este fenómeno, globalmente considerado, no ocasiona grandes perjuicios aunque sí requiere soluciones de tráfico y aparcamiento para acoger los frecuentes movimientos²⁶. Como puede apreciarse en nota, hay tres barrios con graves déficits estructurales: Rochapea, San Juan y San Jorge. Otros con un nivel de servicios y dotaciones relativamente flojo: Chantrea

25. Aunque se trata de otro municipio dado su primigenio carácter de barrio con respecto a Pamplona comparte problemas comunes con los otros barrios del tercer nivel.

26. Veamos la puntuación final que se otorga a los barrios en su nivel de servicios entre [*Diario de Navarra*, martes 18 de agosto de 1990, págs. 32 y 33. La banda de calificación de los servicios es esta: 0-25 (nulo o muy escaso); 25-55 (escaso); 55-85 (suficiente); 85-115 (equilibrado); 115-145 (bien equipado); 145-175 (muy bien); 175 o + (Privilegiado) – Ensanches I y II: 170 (Muy bueno). – Casco viejo: 224 (privilegiado). – San Juan: 52 (escaso). – Iturrama: 70 (suficiente). – Azpilagaña-Milagrosa: 136 (bien equipado). – Ermitagaña-Mendabaldea: 160 (Muy bueno). – Rochapea: 57 (suficiente). – San Jorge: 50 (escaso). – Chantrea: 66 (suficiente). – Echavacoiz: 80 (suficiente). Para el análisis concreto de las dotaciones y su puntuación en cada barrio, véase el citado periódico.) Algunos datos sobre los principales servicios: 16 clubes de jubilados del Ayuntamiento (otros tantos de labor social de la CAN), 12 centros de menores, 18 residencias de ancianos (y una más que acaba de ser adjudicada en Ermitagaña-Mendabaldea), 22 centros de asistencia social, 50 centros de educación infantil y primaria (capacidad de acogida: 21.000 niños), 66 centros de educación secundaria y de otro tipo (cabida para 66.000), 2 universidades (3 con la UNED), 129 centros deportivos (700.000 m²: el 3% de la superficie de Pamplona), 100 centros públicos y administrativos (160.000 m²) –esto tiene otra lectura: la incomodidad y el encarecimiento que supone tener toda la Administración pública dispersa por la ciudad–, 7 bibliotecas públicas (con espacio para 750 personas), 4 salas de conferencias, 6 de exposiciones, 8 galerías de arte, 12 espacios multiculturales (Planetario, Ciudadela, Gayarre, Museo de Navarra), 61 locales religiosos (50 de ellos son iglesias católicas), 23 parques y 61 zonas libres (2,4 millones de m², el 10% de Pamplona), 250 sucursales bancarias, 750 tiendas de alimentación, 3 grandes áreas (más 1 en construcción), 200 tiendas dedicadas al automóvil, 600 tiendas de ropas, 750 bares. Vid: www.pamplona.net/esp/laciudad.

y Echavacoiz e Iturrama. Los barrios restantes quedan con un nivel que los sitúa en una posición muy buena o privilegiada.

Hay que tener en cuenta, y este es el caso de San Juan, que se trata de una proporción entre el número de servicios, su reparto y la población del barrio. Otro dato es el modelo general de crecimiento de Pamplona (y ciudades similares) y la distribución de grandes servicios en áreas específicas (universidades, hospitales, zonas deportivas) pues requieren grandes zonas que no están –y no lo estaban– en los centros urbanos. Son precisamente este tipo de factores los que esta calificación matemática no enseña. Y por otro lado el desplazamiento a zonas de comercio, de hospitales o a las escuelas y universidades es factible (e incluso necesario) dentro de cualquier perímetro urbano. Algunos ejemplos de estos desequilibrios “ficticios” son: Echavacoiz y Azpilagaña-Milagrosa tienen muy alto el nivel de centros educativos porque tienen, respectivamente, la Universidad de Navarra y la UPNA. Mendebaldea y Echavacoiz se llevan la palma en asistencia hospitalaria porque concentran la zona de clínicas y hospitales; pero los demás barrios, si cuentan con un Centro de salud, tienen cubiertas sus necesidades básicas, en principio. La lógica centralización de los servicios administrativos es un problema real, pero es imposible e ilógico desconcentrarlos por toda la ciudad; de otro lado puede tener un barrio una gran puntuación al respecto pero tener, en la realidad, dos departamentos de gobierno de Navarra (por ejemplo, agricultura e industria) que no tengan ninguna incidencia de comodidad o accesibilidad a la Administración para sus vecinos. A este respecto, la mayoría de las Administraciones públicas se concentran en el Casco viejo y en los Ensanches. En cuanto a las grandes zonas deportivas (clubes deportivos, zonas de piscinas, estadios, etc.) dado el espacio que requieren se situaron en barrios periféricos de las diversas fases del crecimiento, hoy absorbidos (II Ensanche, Ermitagaña, y sobre todo Azpilagaña-Milagrosa, donde están muchos clubes). Finalmente los servicios culturales (museos, bibliotecas, salas de exposiciones, etc.) privilegian las zonas históricas, frente a las de creación posterior.

c) El problema del Casco antiguo

El Casco viejo de Pamplona, como cualquier otro, constituye *per se* una fuente autónoma de problemas de diverso tipo que el anterior PGOU se ha mostrado incapaz de resolver al haberse quedado desbordado (la pregunta es si al actual PMP le ocurrirá lo mismo con el I y II Ensanches). La tendencia integradora, señalada por T. R. Fernández, de los planes urbanísticos tipo plan general no parece haber tenido efecto a la hora de solucionar los peculiares problemas de las áreas antiguas y, quizá por ello, últimamente se están planteando nuevas soluciones. En efecto, el Ayuntamiento de Pamplona continúa trabajando en la actualidad en la elaboración de unas “normas especiales” para el Casco viejo por su objeto y objetivo general, habida cuenta de la inutilidad de su consideración global en el Plan General. Sin embargo, a mi parecer, solamente desde una perspectiva global, máxime cuando hoy por hoy las interacciones entre ciudad (y barrios de ésta) y su entorno (la cuenca) son mayores. De este modo, la desconexión entre plan especial y los planes territoriales puede dar al traste con soluciones que, a largo plazo, sean mejores para esa concreta parcela del territorio que necesita una solución no desconectada del conjunto.

No obstante, pese al nombre que tiene (plan especial) su función va a ser más bien la de un plan parcial (encubierto) pues, además, está formulado por el mismo organismo que elabora el PMP de Pamplona, y por lo tanto con sus mismos medios (aunque ya veremos cuándo llega). E incluso el objeto no es un objeto particular (tipo, por ejemplo, patrimonio artístico o ecológico) sino una parte del territorio con unos problemas de fondo que han de ser analizados muy cuidadosamente. De otro lado, en el terreno de la técnica jurídica, resul-

ta claro que mediante su caracterización como “plan especial” se sustraen²⁷ de todos los controles y sometimientos que tiene el plan parcial con respecto al Plan general que le da marco y mandato. Constituyendo una operación y un tipo de plan mas “extravagante” (que vaga fuera) que el controlado plan parcial, pues de otro modo la naturaleza propia del plan especial quedaría inviable²⁸. Por otro lado a la par que se han perdido importantes oportunidades para la revitalización del casco antiguo (por ejemplo, haber situado en su momento la UPNA), existen otras muchas que han sido o van a ser elaboradas:

- Está siendo realizada la reurbanización del casco mediante la peatonalización de muchas calles, la mejora de la red de servicios (con un impresionante túnel abovedado de servicios), iluminación y señalización. A finales de 1998 se está acometiendo la 3ª fase de peatonalización (calles Zapatería, Pozoblanco, Comedias y San Saturnino). En este se está utilizando para el suelo una combinación del tradicional, sólido e *invicto* adoquín con la más limpia, cómoda y vulnerable loseta en los laterales, a modo ésta última de ficticias aceras peatonales.

- Además existen proyecto de situar varias infraestructuras en el caso antiguo. El Archivo General de Navarra se va a trasladar de su actual sede (en el recinto del Palacio de Diputación, sito en el I Ensanche) al antiguo Palacio de Capitanía (anterior Palacio de los Reyes de Navarra en Pamplona)²⁹. Existe una estéril discusión, consecuencia de la cual se han perdido ya varias importantes ubicaciones (como el Palacio del Condestable, por ejemplo), entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento sobre la ubicación de la Biblioteca General (hoy situada en la plaza de S. Francisco, en el antiguo Grand Hotel). Para ello se barajan dos opciones: en la zona que queda entre el Palacio de los Reyes de Navarra, la actual sede del Departamento de Educación y Cultura (antiguo Hospital Militar) y el Museo de Navarra; o en el I Ensanche (solar donde estuvo el Cuartel de Intendencia).

- La actual sede del Departamento de Educación y Cultura está situada en la cuesta de Santo Domingo (antiguo Hospital militar). El Museo de Navarra y la Catedral, así como numerosas e históricas Iglesias han sido restauradas desde 1990. No obstante el plan de mejoras exige repasar varios lugares (nave principal de San Saturnino, exterior de San Nicolás, Claustro gótico de la Catedral, etc.).

- La reubicación del Parlamento de Navarra y la futura construcción del Palacio de congresos en zonas adyacentes (antigua Audiencia en el paseo Sarasate y solar-aparcamiento de Padre Moret, respectivamente) acotarán y darán vida a la zona inmediatamente anterior al propio casco antiguo, facilitando –caso de solucionarse la problemática cuestión del aparcamiento– el acceso al mismo³⁰.

Aun así quedan bastantes zonas algo abandonadas y por ello la recuperación de la ronda completa a las murallas resultaría una operación muy interesante que el Ayuntamiento debería tomar en consideración tanto a efectos de regeneración como de atracción de turismo y promoción de la ciudad.

27. Art. 76. 2. del Reglamento de Planeamiento urbanístico (R. D. 2159/1978 de 23 de junio).

28. Para todo ello véase especialmente: T. R. FERNANDEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, 14ª edición, ed. Abellá, Madrid, 1998, págs. 69 a 71 (planes parciales) y 72 a 75 (planes especiales).

29. En fase de anteproyecto, fue presentado en junio de 1999 y será realizado por el arquitecto Rafael Moneo Vallés. En septiembre de 1999 se ha puesto la primera piedra de su reconstrucción.

30. Para todo ello: “Extra de construcción y vivienda”, del *Diario de Navarra*, miércoles 17 de junio de 1998, págs. 58 y 59/XVII y XIX.

B) EL TRÁFICO

a) Idea general

Uno de los puntos que se ha de tener en cuenta de modo inevitable en la ordenación de cualquier ciudad moderna es, sin duda, el tráfico. En este sentido la inexistencia de núcleos empresariales y la construcción de la ronda de circunvalación a Pamplona ha desplazado el problema del tráfico pesado, pues este ya no tiene que entrar en el núcleo poblacional.

No obstante persisten varios problemas: el primero es el tráfico ordinario de turismos y los otros, con consecuencias más comarcales que locales, son la inexistencia de un área de transportes pesados para su aparcamiento y agrupación de servicios y la necesidad de reservar espacio para la autovía Navarra-Francia y Pamplona-Jaca, así como para dar cabida al TAV procedente de Irún y con destino Pamplona, Zaragoza, Madrid y conexión con el eje Levante del TAV. El segundo problema de carácter comarcal era una acuciante necesidad que antes de que fuese encarado por las NUC ya había sido aprobado. Se trata de la construcción de la denominada "ciudad del transporte" situada en Imárcoain (a 9 Kms. de Pamplona), próxima a la N-240 (dirección Jaca-Huesca) y a la N-121B (dirección Madrid), con conexiones fáciles al aeropuerto y a la red de ferrocarril³¹. Las NUC dedican un capítulo a las acciones necesarias para la realización de todo lo antedicho³².

b) Vías de penetración y conexión interzonal

Las vías interurbanas encuentran un primer límite en la ronda de circunvalación, una vez superado este se convierten propiamente en vías de penetración y relación interzonal, que conectan el exterior con el interior de la ciudad y todas sus calles. Y he ahí el foco principal de problemas.

Estas son las vías: 1) *Avda. de Guipúzcoa*, que proveniente de las autovías de Leizarán y La barranca (y autopista de Irurzun) entran por Berriozar en Pamplona. Una vez en el término municipal de Pamplona permiten la conexión con San Jorge o La Rochapea (y de allí a Villava). Siguiendo por San Jorge se conecta con al *Avda. de Navarra* que permite la conexión con Pío XII, Iturrana y La Milagrosa. Si se continúa se conecta directamente bien con el I Ensanche (calle Taconera), bien con San Juan (cuesta de La Reina). 2) *Avda. de Aróstegui* que proveniente de Logroño y tierra Estella permite la conexión, vía ronda, con todo el cinturón; después con Barañain, Ermitagaña y Mendebaldea o Iturrana vía Universidad de Navarra. Llegado a Pío XII se puede conectar con la *Avda. de Navarra* en cualquier dirección. 3) *Avda. de Zaragoza*, que posibilita la entrada en Pamplona vía Plaza de los Fueros, pero, antes, la *Avda. de Navarra*, la UPNA y La Milagrosa y, desde ahí, el II Ensanche y la *Avda. Baja Navarra* (dirección Francia por Irún). 4) *Avda. de la Baja Navarra* que, llegada a la cuesta de Beloso, permite la conexión con Villava, Huarte, Burlada, la salida por Irún a Francia y el resto de conexión vía ronda de circunvalación.

En definitiva esta doble malla posibilita el acceso exterior (vía ronda) a todas las direcciones, o interior a cualquier barrio de la ciudad. Pero todo ello conecta también con el eje

31. La ciudad del transporte-1ª fase consiste en un área acotada compuesta de naves capaces de albergar las sedes, depósitos, talleres, almacenes y aparcamientos de, por ahora, al menos 40 empresas de transporte. Cuenta con espacio para dotaciones (telecomunicaciones, hoteles, talleres, concesionarios, etc.) y de aparcamiento vigilado. Su superficie es de 388.655 m² y la previsión para la 2ª fase es de 219.708 m².

32. NUC, punto 1.1.3. Red viaria, págs. 41 a 69. Todas estas vías interurbanas, junto con la red local comarcal, tienen una problemática diversa que no vamos a estudiar.

que distribuye Pamplona que está formado por Pío XII-Avda. del Ejército-Plazas de Príncipe de Viana y Merindades-Avda. de Baja Navarra. Eje que se cruza con el formado por Avda. de Bayona-Taconera-plaza de Conde Oliveto-plaza de Príncipe de Viana-Avda. Zaragoza. Otra fuente de problemas es la total inserción de la Avda. de Navarra (antigua "variante") en la ciudad y conecta importantes zonas residenciales (Barañain, Mendabaldea, Pío XII e Iturrama) y de servicios (zona hospitales y Universidades). También la existencia de antiguas carreteras comarcales que hoy constituyen ejes de circulación entre barrios (por ejemplo, carretera del campus de la Universidad de Navarra y carretera del Soto de Lezkairu y Fuente de la Teja, la solución de ambos casos es difícil, pero necesaria)³³.

c) Focos problemáticos locales con solución comarcal

Aunque la percepción global es la de un tráfico fluido es cierto que hay vías que soportan una alta intensidad de vehículos y que existen vías embudo que en horas punta presentan ligeros problemas, muchos de los cuales han de ser solventados comarcalmente, pues no existen solución local. Y así: Conexión Avda. de Aróstegui con Irunlarrea (zona Hospitales y Universidad de Navarra, salida a Logroño y Cizur Mayor); Conexión Echavacoiz, Barañain y Mendabaldea con Avda. Barañain al centro de Pamplona, que se encauza por una sola rotonda; Ronda de Ermitagaña, Mendabaldea y conexión con el polígono industrial de Landaben³⁴; Entrada a Iturrama por la rotonda de Esquíroz que conecta la Avda. de Navarra con la calle Iturrama y la calle Esquíroz (Universidad de Navarra y ronda); Plaza de Autobuses que conecta el eje Zaragoza-Guipúzcoa con el Pío XII-Ejército y Baja Navarra; y, en general, tanto las avenida de Zaragoza como la de Guipúzcoa y la plaza de los Fueros.

Junto a ello persisten ligeros problemas locales que son resueltos parcialmente por soluciones no tan complejas que a veces tan sólo requieren una actuación correcta de policía administrativa (aparcamiento en doble fila del II Ensanche, ciertas vías en el casco antiguo y periferia, etc.).

d) Espacios de aparcamiento

Un claro punto de fricción urbana –de efectos más molestos que problemáticos– es el espacio de aparcamiento. Si algo ayuda a la percepción de una situación de caos urbano y exige soluciones que, por ejecutivas, soliviantan al usuario es precisamente el espacio de aparcamiento³⁵. En todo caso rige en todo el I y II ensanche y algunas zonas limítrofes el sistema O.R.A. (zona azul) de pago desde enero de 1999.

En los últimos años una serie de aparcamientos subterráneos que palian algo el problema de aparcamiento que sufría el II Ensanche (Plaza de Toros, Blanca de Navarra, Conde

33. Aunque se trata de un estudio que se refiere a toda la red viaria de Pamplona, el Gobierno de Navarra ha elaborado una evaluación de la intensidad y la velocidad media de las diferentes vías de comunicación en Navarra. En la cuenca destaca la N-121 entre Pamplona y Noain (con 47.000 desplazamientos diarios) y la de San Jorge-Berriozar (31.600), así como la salida a Estella-la Rioja (21.000, pero que se junta con la zona Universidades y Hospitales, dando lugar a un atasco mayor que en las zonas anteriores). *Diario de Navarra*, domingo 1 de agosto de 1999.

34. Y es que Barañain únicamente tiene salida hacia Pamplona en un lado de su meseta a través de dos únicas rotondas (rotonda de Barañain y rotonda de Ermitagaña) que se convierten en un embudo con bastantes problemas en las horas punta.

35. Es claro que junto a un problema real existe otro de índole mental. La cultura del "coche para todo" implica cierta dosis, no fácilmente mensurable y de difícil generalización, de pereza que tan sólo puede combatirse con educación y, si acaso, con Derecho administrativo sancionador.

de Rodezno y Plaza de las Merindades), y alguna zona de Iturrama (Frontón López). Hay otras zonas con el aparcamiento resuelto (Mendebaldea, Mendillorri) y otras que, como el Casco viejo, están sufriendo un proceso de conversión en zona peatonal³⁶. También palía el problema el hecho de que las grandes compras (que requieren el uso y cercanía del vehículo para cargar), se realizan cada vez más en grandes áreas comerciales tipo hipermercado o similar. De este modo en las zonas de aparcamiento difícil se producen fenómenos de selección comercial y servicial.

C) ESPACIOS DE PAMPLONA

Son muchos los espacios de Pamplona no dedicados a viviendas. Principalmente se nos pueden venir a la cabeza las afamadas zonas verdes, pero junto a ellas hay que señalar en primer lugar los solares sin construir y las zonas dotacionales. A algunos de estos espacios, los que plantean problemas en la actualidad o pueden hacerlo en los próximos años, son a los que vamos a prestar atención a continuación, tratando de vislumbrar su solución.

a) Parques, jardines, medianas ajardinadas

En primer lugar es necesario destacar todo lo relativo a parques y jardines. Pamplona cuenta con varios grandes espacios tipo parque: Ciudadela y Vuelta del Castillo, Taconera, Yamaguchi. Otros de menor entidad: Biurdana, Ilargi-enea, Media Luna, Antoniutti-Bosquecillo, Tejería, Vaguada-Mendebaldea, Vaguada-variante. Así como dos campus amplios y ajardinados: UPNA y Universidad de Navarra. Además existen grandes zonas verdes extramuros que tiene cierta función de parque natural: Aranzadi, Magdalena (ambos en los dos lados del río Arga), Lezkairu, Miluce-Berichitos. Existen también una gran cantidad de plazas cuya construcción va acompañada de árboles y medianas o zonas verdes cuidadas que embellecen su construcción (Plaza de la Cruz, Paseo Sarasate, Plaza del Castillo, Conde de Rodezno, Plaza de los Fueros, Manuel Turrillas en Azpilagaña, Príncipe de Viana y Merindades, etc.). Lo mismo ocurre con avenidas y calles (Fuente del Hierro, Pío XII, Avda. del Ejército y Bayona, Carlos III, principalmente).

Los diferentes barrios presentan, sin embargo, muchas diferencias en cuanto a la habitación de zonas verdes. El Casco viejo carece casi totalmente de ellos, mientras que en el I y el II Ensanches se optó, en su momento, por pequeñas plazas ajardinadas (una especie de *meeting-point* en el que los vecinos pudiesen verse paseando, muy al uso del burgués de comienzos de siglo) e incluso por el ensayo de ciudad jardín que puede verse en la zona de chalets de Argaray junto al parque de la Media Luna³⁷. Rochapea, Chantrea y San Jorge se caracterizan por una primigenia ausencia de zonas verdes hoy subsanada en parte. Sin embargo en el caso de San Juan, Iturrama y Pío XII se adopta una estructura de edificación abierta, compuesta por viviendas y zonas medianeras rectangulares o cuadradas que, a

36. Allí el problema se soluciona con hacer aparcamientos cercanos a los accesos (Rincón de la Aduana junto a San Lorenzo) o en la zona interior (Plaza de San Francisco). Existen también aparcamientos exteriores que deberían arreglarse en el solar de Padre Moret, de Yangüas y Miranda y autobuses (además de Plaza de Toros y, ahora, Merindades).

37. Cuando en 1889 el Ministerio de la Guerra permitió la construcción en la zona-glacis de la ciudadela hacia el NE, que era la parte no construida interior al bastión S. Luis Gonzaga, zona ya conocida como Taconera, resultó que no quiso construirse. El motivo era que ésta era una de las únicas zonas verdes intramuros, siendo el lugar que los habitantes de Pamplona utilizaban para pasear. De modo que se solidificó su uso como parque (fue decorado al estilo francés, como aún puede apreciarse) y no como viviendas (lo que sí ocurrió en el otro glacis, el del I ensanche intramuros –calles San Ignacio, García Castañón, Sarasate, etc.–).

modo de patios entre edificios, hacen de zona recreativa. De este modo se han generado, en estas zonas, muchos fragmentados espacios verdes y residenciales (con edificios en altura). Esta forma de actuación ha sido corregida en otras zonas como Mendebalde, en la cual se ha vuelto a fórmulas muy parecidas a las del II Ensanche³⁸.

b) Solares y zonas dotacionales sin construir

En primer lugar, está todo el espacio existente entre los corralillos de Santo Domingo, el Hospital Militar (hoy sede del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra) y el antiguo Palacio de los reyes de Navarra (o de Capitanía) y, al otro lado de la cuesta de Santo Domingo, el Museo de Navarra. Dado que se ha rehabilitado el Hospital y que se ha aprobado el anteproyecto del Palacio de Capitanía como sede del Archivo General, habría que habilitar una zona de aparcamiento para empleados y vecinos y de parque, a pesar de los problemas que esa zona genera por las noches. Junto a esa zona hay otro espacio, hoy ocupado por un *parking* sin urbanizar, justo en frente de la Iglesia de San Fermín de Aldapa.

En segundo lugar, está la zona formada por el aparcamiento exterior de Padre Moret, junto con los de Yangüas y Miranda y Autobuses, a la par que la propia estación de autobuses. Intimamente unido a todo ello es necesario acometer la reforma de la denostada Plaza de la Paz (*sic*), lugar de difícil pero necesaria mejora. Todo ese conjunto espacial se trata de una zona en pleno centro de Pamplona a la que se podría sacar mucho partido. Algo se ha decidido ya, y además de ser la ubicación del futuro palacio de congresos-auditorio, parece necesario hacer un amplio aparcamiento subterráneo que absorba la demanda de plazas existentes (de hecho el número de plazas al aire libre que ofertan los tres *parkings* está copada). La *cochambrosa* estación de autobuses debería ser trasladada al aparcamiento de la Ciudadela-Yangüas de Miranda que es más amplio y ofrece mayor cercanía a eje de salidas de Pamplona. En el solar-*parking* de autobuses y en el solar resultante del vaciado de su estación podrían hacerse una plaza y un bloque de viviendas o un centro comercial, sin descartar hacer todo al mismo tiempo. Finalmente, tan sólo quedaría dar una solución adecuada a la plaza de la Paz. Con todo esto –que no es poco, precisamente– y la construcción del parlamento en la antigua Audiencia la zona podría quedar cerrada, tras muchos años de *impasse*.

Otro gran espacio que debería ser rehabilitado como una verdadera zona de paseo es todo el espacio de ronda que va prácticamente desde los parques de la Taconera hasta el de la Media Luna, transcurriendo por toda la muralla exterior y los bastiones defensivos. Pamplona no se entiende –al menos con el necesario entendimiento histórico– sin las murallas y este paseo (que en algún lugar debería tener una continuidad mediante pasarelas: entre la muralla NE y la zona de Santo Domingo; entre el bastión de Santa María la Real y el de S. Bartolomé por encima de la cuesta de Labrit) contribuiría a ver la ciudad con una pers-

38. Los bloques de edificios son lineales, de tal manera que se enfrentan lo menos posible. Y dan de un lado a calles con circulación (y garajes y portales), mientras que hacia el otro lado dan a grandes y espaciosas vías peatonales con arbolado pero sin jardín, lo que facilita los juegos infantiles y el paso que será sombreado en su momento. En algunos puntos se han realizado zonas verdes ajardinadas y arboladas de fácil cuidado. Digo que, a mi parecer, la fórmula de Iturrama se corrige porque la proliferación de pequeñas, a veces diminutas, zonas verdes supone un gasto de dinero, esfuerzo y agua municipal que no se ve compensado con sus desventajas: se utiliza, básicamente, para solaz de los perros y no de las personas. Por otro lado si se descuida y la hierba crece (y se seca), se llena de papeles y de heces de animales da la imagen contraria a la que se pretende, la de abandono general de todas las manzanas circundantes. Mas vale, en este sentido, esforzarse por mantener verdes y lozanas las medianas de las calles limítrofes.

pectiva histórica a la par que permite ver los alrededores desde una privilegiada situación y a rehabilitar varias zonas del casco antiguo³⁹.

Un espacio que en un futuro próximo será problemático es el resultante de la previsible –y necesaria– demolición de la cárcel provincial y dado que en el antiguo “matadero municipal” (*sic*) se ha construido el edificio que alberga la nueva Audiencia provincial. El espacio resultante está siendo utilizado como depósito (provisional) para coches retirados por la grúa municipal. Bien pudiera construirse un edificio de viviendas con espacio para oficinas, pues la zona se ha rehabilitado bastante últimamente. Otro de los casos más llamativos es de un amplio solar existente entre la Avda. Sancho el Fuerte y Monasterio de Urdax, actualmente ocupado por varias viviendas unifamiliares con sus huertas, etc. Este espacio se destinó el PGOU de 1984 a viviendas unifamiliares, pero en el actual está destinado a la construcción de 250 viviendas en pisos. Similar es la situación de los solares adyacentes del antiguo chalet de Marotta y de la c/Arrieta (ambos junto a la sede de oficinas del Parlamento de Navarra), en ambos se prevé la construcción de edificios de viviendas de bajo, 6 alturas y ático).

Hay otros solares menores con usos no definidos todavía; Yangüas y Miranda, Avda. Zaragoza-río Queiles, carretera Sadar, Mendebaldea a Landaben. En otros se está actuando actualmente: Mendebaldea-Barañain (Ponsal) para viviendas, un centro comercial y la Ikastola Jaso; Chimenea de Mendillorri para la cuarta fase de Mendillorri; Pedro I (Iturrá) para una residencia geriátrica y La vaguada-Mendebaldea (junto a la variante) para el mismo uso que la anterior. También es un espacio aún sin definir el del Frontón López en Iturrá (hoy ocupado por una zona verde) donde se prevé la construcción de un centro cívico. Asimismo, en diversos barrios existen aún numerosos espacios intermedios que admitirían usos dotacionales de poco volumen y altura (similar al centro de salud que se está construyendo en el espacio situado entre las calles Compañía y Calderería, junto a la escuela de idiomas en el casco antiguo). Obviamente, junto a estos solares, también existen antiguas edificaciones, algunas con cierto valor artístico, que han de ser remodelados o reconstruidas para poder albergar algún tipo de uso⁴⁰.

39. Todo el paseo, además de por las pasarelas, debería ir acompañado de paneles informativos del trayecto, los edificios circundantes, puertas de salida de la ciudad, etc. Pamplona, reitero, no puede ser entendida sin unas murallas que hasta entrado este siglo no fueron rotas y que hoy permanecen en algo así como un 60% junto con varios bastiones que han quedado incluidos en la geografía urbana (Taconera, Redín y, partido por la cuesta de Labrit, San Bartolomé hasta la media luna, revellín del Fuerte del Príncipe hoy ocupado por las instalaciones deportivas de Larra-bide), además de la ciudadela (cuya muralla hacia Avda. del Ejército bien pudiera ser rota, puesto que no es la original, aunque, no cabe duda, cuenta con la utilidad de cerrar y aislar el parque interior del bullicio urbano circundante). Este recorrido puede hacerse peatonalmente, no sin alguna dificultad. En el original del trabajo que sirve de base para este artículo se incluye un completo anexo documental con mapas, croquis y fotografías que así lo atestiguan.

40. Este es el caso del Palacio de Capitanía y de la Audiencia provincial, ya citados; también el antiguo colegio de concepcionistas (hoy adquirido por la Cámara de Comercio de Navarra para construir su sede) y del Palacio del Condestable (sito al final de la calle Mayor), lugar en que se pensó para construirse la Biblioteca General. Pero aunque todo ello tiene consecuencias tanto para el paisaje urbano, que es parte del urbanismo, como para el problema de la vivienda, su solución es una parte de la política municipal cuyo estudio no puedo acometer. Tampoco es posible examinar todos los espacios libres que existen en todos los barrios de Pamplona. Y así he omitido muchos ubicados en San Jorge, Milagrosa, Rochapea y Chantrea. En concreto, el plan parcial de la Rochapea resultante del PGOU de 1984 se está acometiendo en la actualidad y basta con acercarse a la zona sur de La Rochapea para darse cuenta de la gran modificación que está suponiendo tanto en espacios urbanos como en comunicaciones (sobre todo con el puente de las Oblatas). El primer paso va a ser el derribo del edificio de viviendas del cruce de Cuatrovientos pues en su solar y zonas adyacentes se van a construir 3.500 viviendas.

c) Las grandes recreaciones espaciales en Pamplona

c.1. Tres viejos barrios: Rochapea, Chantrea y San Jorge

El primer lugar en el que se ha actuado de una manera potente tras muchas vacilaciones, y eso que estaba apoyado por el PGOU de 1984, es en **La Rochapea**. Se está produciendo una paulatina transformación de las viviendas de ambos lados de la Avda. de Marcelo Celayeta. Está siendo especialmente notable la actuación en el meandro sur. Se ha abierto un nuevo nudo que tiene que culminar con la renovación de la Avda. de Guipúzcoa, puesto que ya está el puente de las Oblatas construido, de tal manera que conectará fácilmente con La Chantrea y, por ende, con Burlada y Villava. A la vez, se ha empezado a actuar en el parque del Conde Gages, donde se va a construir un área de 3 has. de parque con zona de juegos infantiles. A la vez está recién urbanizado el lado norte (Plaza de Miguel de Barandiarán, Plaza de Julio Caro Baroja, etc.), casi en la falda del San Cristóbal y junto a la vía del tren (cercano a la antigua vía del tren Plazaola). Finalmente se va a actuar para reordenar la Avda. de Guipúzcoa, y así, según se baja desde Pamplona, la vía de salida se desplazará, con doble vial de entrada y salida hacia la izquierda. De tal manera que la actual Avda. de Guipúzcoa se convierte en una carretera local y peatonal de acceso a la Rochapea. Y así cobra sentido el hoy ilógico puente de las Oblatas (ahí estará Buztuntxuri).

La Chantrea no está sufriendo una transformación tan radical como La Rochapea, pero no obstante se está actuando con el trazado de nuevas vías y la construcción de viviendas en la nueva Rochapea (situada en el ESE, casi lindando con el río Arga) allí existen un gran número de espacios que están siendo rápidamente ocupados por viviendas (zona conocida como “Los Alemanes”). En general, bien es cierto, la Chantrea no ofrece los problemas urbanísticos que ofrecía La Rochapea.

El barrio de **San Jorge** presenta numerosos problemas en el entorno de la estación de RENFE. Ahí se está actuando y construyendo nuevas viviendas, pero la evolución y regeneración de la zona está siendo bastante lenta. En la zona resultante de la nueva Avda. de Guipúzcoa (desviación hacia la izquierda de la actual carretera, de tal modo que esta queda como vial peatonal, mientras que el puente de las Oblatas, hoy infraprovechado, se convierte en un eje que conectará Chantrea con San Jorge), se va a realizar el citado barrio de *Buztuntxuri* con alrededor de 3.500 viviendas, además del mantenimiento de algunas zonas industriales en la conexión con Berriozar⁴¹. Es previsible que todas estas actuaciones sirvan como motor para el cambio y adecentamiento de toda esta zona, hoy día bastante degradada y con graves problemas. Otro foco problemático de San Jorge es la vía de salida hacia las rondas de circunvalación y los polígonos de Berriozar, etc. Por ello el volumen de tráfico que soporta esta vía es bastante intenso, siendo uno de los puntos negros de tráfico de Pamplona.

Estos tres barrios comparten una señal de identidad: su alejamiento del núcleo urbano de Pamplona (Casco antiguo, Ensanches, San Juan, Iturrama-Pio XII) y su situación fuera de la meseta de Pamplona (todos ellos están, más o menos, al mismo nivel que el río Arga). Esto plantea problemas de comunicaciones, amén de otros problemas sociales y urbanísticos; aunque siguen un correcto modelo de edificación en altura (concentrada) con huecos que permiten, lo están haciendo, la dotación de infraestructuras básicas y de zonas dotacionales. Pero la actuación en ellos (mejorándolos en calidad de construcción, dotaciones y

41. Para ello se ha aprobado un Plan Parcial que ordena los 720.000 mts cuadrados al margen del avance del Plan Municipal y debido principalmente a la urgencia de la actuación en esta zona por las razones expuestas. Diario de Navarra, domingo 8 de noviembre de 1998.

comunicaciones internas, básicamente) y el aprovechamiento máximo de los espacios interiores puede ayudar a solventar ciertos problemas de vivienda conforme al modelo intensivo que, frente al extensivo, proponemos en este trabajo.

c.2. Dos nuevos barrios: Mendillorri y Mendabaldea

Mendillorri es, en términos coloquiales, algo así como la joya de la corona de Pamplona. Recientemente anexionado con gran aparato constituye un barrio joven, bien edificado, con precios adecuados (sobre todo las VPO en régimen especial) y un gran número de viviendas que, no obstante, carece de algunos servicios no esenciales pero sí necesarios. Por ello es necesario acometer su construcción, dejándoles espacio en primer lugar, en la fase que se va a iniciar y que finalizará hacia el 2000. Además, como ya he dicho, ha sido anexionado desde Egües, término municipal al que pertenecía hasta hace poco⁴².

Recientemente el Gobierno de Navarra ha aprobado un plan sectorial de incidencia supramunicipal que da cobertura a la construcción de la 4ª fase de Mendillorri. Se trata de 650 nuevas VPO que ocuparán tan sólo el 20 % del terreno afectado, quedándose lo demás para servicios y dotaciones. En efecto, se ha de dejar sitio para ubicar las 4 nuevas rotondas y la conexión vial con Pamplona y Lezkairu, así como el espacio para construir el túnel de Beloso que conecte Mendillorri con Burlada y con la ronda norte, vía Rochapea, Chantrea, etc. En planteamiento del barrio es muy similar al de Mendabaldea, pero de menor altura, o a la nueva zona de Intxaurreondo en San Sebastián. Configuración muy lineal y organizada, sin abusar de zonas verdes irregulares y en torno a un gran espacio interior de encuentro formado por el lago y algún edificio de servicios (centro de salud y polideportivo). El problema que subyace en este barrio es, no obstante, grave. Nació como un barrio-dormitorio estrechamente vinculado a Pamplona y a las zonas industriales de la cuenca de Pamplona; pero apartado del centro urbano y la zona próxima, muy desvinculado en el terreno de las comunicaciones y perteneciendo a otro municipio diferente (Egües). El alto coste de mantenimiento que supone su lejanía y la cantidad de servicios que demanda (hay que tener en cuenta que agrupa a más de 10.000 personas) y su irreal pertenencia (política y sociológicamente hablando) a su municipio rector ha provocado su segregación del mismo y su reciente agregación al Pamplona, con todos los problemas que esto ha generado. La situación creada por todo ello nos da una lección del coste que supone este tipo de crecimientos rápidos y desgajados del centro urbano según un modelo a medio camino entre los barrios de viviendas unifamiliares tipo extensivo y el modelo intensivo de edificios, con el añadido de situarse fuera del centro urbano y zonas aledañas.

Mendabaldea es un barrio más urbano, si se quiere, pues tiene edificaciones más altas (predominan los edificios de planta baja + 8-10 alturas) y también más caro por estar en la meseta de Pamplona. No obstante, se mezcla alguna zona antigua (extensión de Ermitagaña al otro lado de la entonces variante de Pamplona, hoy Avda. de Navarra), con edificaciones más bajas y de menor calidad y zonas nuevas. Las zonas nuevas, como ya se ha puesto de relieve, son grandes bloques de viviendas con calles peatonales sin ajardinar que se alternan con calles para la circulación y los garajes.

En el interior del barrio se ha previsto la presencia de un parque peatonal a su alrededor, porque que aún está sin realizar. El lado norte de Mendabaldea es el final de

42. Por Decreto Foral 180/1998 de 1 de junio se aprueba la segregación del territorio de la urbanización de Mendillorri del municipio del valle de Egües para su agregación al término municipal de Pamplona, del que recibirá los servicios básicos, ya que Egües no estaba en condiciones de dárselos.

la meseta de Pamplona y da al valle del Arga ocupado por el Cementerio (Meandro de Berichitos) y la zona de Miluce (vivero de la Diputación) y puente de Miluce. Esta zona se convierte en zona verde según el PMP y como "reserva paisajística" en las NUC que sirva como colchón entre Ermitagaña y Mendabaldea y San Jorge, así como para preservar la caída y el meandro agrícola formado por el cauce del río Arga. Finalmente las tres zonas de Mendabaldea que eran espacios sin construir han quedado de la siguiente manera: a) Un amplio solar que linda con el final de la Avda. de Pamplona en su entrada a Barañain ha sido convertido en zona dotacional; b) Todo el gran espacio que da hacia Barañain (antiguo Ponsal) se ha convertido en un enorme aparcamiento subterráneo, encima del cual se sitúa un centro comercial tipo gran superficie (Carrefour) y un edificio de viviendas. En el lado norte se ubica la Ikastola Jaso con zona deportiva propia; y c) el polígono del comienzo de la Avda. de Barañain se ha adjudicado para la construcción de viviendas.

c.3. Plan integral del Arga

Como se ha dicho, Pamplona no se entiende sin las murallas que la han configurado a lo largo de la historia. *Cioè mi correggo*, esta puede ser la visión parcial de quien siempre ha vivido en la meseta y tiene su origen en el casco antiguo; pues, para un gran número de pamploneses que habitan los barrios periféricos del norte, ha sido el Arga el elemento configurador de su morfología y de sus relaciones con la cuenca de Pamplona⁴³. Aunque, Arga y murallas mantienen una suerte de diálogo histórico.

Se trata, a través de un plan parcial, de recuperar todo el entorno del río Arga como un área natural de carácter paisajístico y de paseo fluvial, a la vez que se intenta recuperar su riqueza en fauna y botánica. Para ello se plantará diversa vegetación, se fijarán las orillas, se retirarán algunas empresas de su zona adyacente, se creará un camino de circulación, una pantalla vegetal y se instalarán diversos puentes peatonales nuevos que, junto a los antiguos, sirvan para comunicar ambas orillas. Tanto por la recuperación de un medio natural hoy bastante degradado como porque supone una nueva zona de esparcimiento interzonal de gran riqueza, resulta un plan interesante⁴⁴.

2.3. La búsqueda de nuevos espacios en la comarca

A) IDEA GENERAL

Los cambios en las pautas de comportamiento de la población, el (relativamente ficticio) agotamiento de los espacios urbanos, la rigidez y otras dificultades para su ocupación y

43. Aunque así lo considera el Ayuntamiento, en realidad Pamplona no es una ciudad fluvial, y a lo largo de la historia su relación con el Arga ha sido mínima. Incluso los barrios configurados por el Arga surgen ahí en torno a edificaciones dispersas que no formaban núcleos homogéneos. Cuando se ha producido un crecimiento y homogeneización de estos barrios ha sido en tiempos modernos y los medios han permitido superar el río y no tenerlo demasiado en cuenta para la evolución de estos barrios.

44. El Plan consta de once kilómetros divididos en seis zonas principales (de entrada a salida): 1) Magdalena: requiere una gran recuperación ambiental y la construcción de una nueva pasarela en Beloso Bajo y de caminos de tránsito. 2) Zona del Molino de Caparroso: justo bajo el parque de la Media Luna, requiere una reordenación de usos y la reconstrucción del molino y su entorno. 3) Aranzadi: los usos de esta zona son agropecuarios y no degradan el ambiente, pero sí hay que actuar en el cauce del río para reafirmar orillas y encauzara zonas, asimismo son necesarias nuevas pasarelas. 4) Rochapea: hay que retirar alguna vieja empresa y ruinas, reafirmar alguna orillas y recuperar los caminos. 5) San Jorge: es una de las zonas más degradadas, hay que recuperar el camino, revegetar, eliminar huertas piratas, etc. 6) Landaben: es necesario revegetar y crear pantalla vegetal, recuperar las orillas y realizar el camino peatonal.

el encarecimiento de esto está provocando un fenómeno de evasión, moderado, pero perceptible y creciente, de pamploneses hacia otras zonas de la cuenca⁴⁵. En ello influyen numerosos factores entre los que se incluye la búsqueda de vivienda a un precio adecuado, el desplazamiento desde el trabajo hasta el lugar de residencia y la búsqueda de nuevas zonas de esparcimiento y recreo. Pero tampoco hay que perder de vista que en el aspecto de la instalación de industrias también se está actuando de modo comarcal, puesto que Pamplona ya no cuenta en la actualidad como muchas reservas de suelo para este fin.

B) ESPACIOS DE CRECIMIENTO

Dejando a un lado el crecimiento industrial, pues se extralimita de nuestro propósito, vamos a mencionar las zonas de crecimiento y de desplazamiento para vivir fuera de Pamplona-capital: *Barañain*, especialmente en su nueva zona (el lago en la zona más occidental). *Burlada* y *Villava* donde se está actuando (también en su zona noroeste) y el precio de la vivienda (en torno a los 15 millones) resulta muy atractivo. *Cizur Mayor* se ha convertido en una zona de crecimiento de viviendas unifamiliares y adosados. *Ansoáin* también como zona de residencia ligera (unifamiliares y edificios bajos), también *Berriozar* en su zona norte. Urbanizaciones de *Alzuza 2* (Elcano), señoríos de *Gorráiz* y *de Zuasti*. Pequeñas urbanizaciones en Olaz, Gazólaz, Galar, Esquíroz, Berrioplano, Arazuri, Orcoyen, etc. y proyecto de ciudad bioclimática en Zolina (Aranguren). Las NUC hacen el siguiente plan de nuevas áreas residenciales, el número de viviendas que se pueden construir y el plazo de realización, así como la superficie que abarcan:

Ref.	Identificación	Sup. Has.	Nº viviendas		Plazo construcción		
			Min	Max	Corto	Medio	Largo
AR.1	<i>Untzutziki</i>	38,00	1.900	2.850	*	*	
AR.2	<i>Mutilverte-Artica</i>	55,50	1.100	2.200	*	*	
AR.3	<i>Berriozar</i>	28,00	1.100	1.400	*	*	
AR.4	<i>Ezkaba</i>	25,00	1.250	1.400	*		
AR.5	<i>Zizur Mayor-Zizur menor</i>	43,00	500	800		*	
AR.6	<i>Sadar</i>	17,00	850	1.100	*	*	
AR.7	<i>Ripagaina</i>	67,00 (-10 uso no residencial)	1.700	2.900	*	*	
AR.8	<i>Aizoain-Berrioplano-Berriosuso</i>	45,00	400	500	*	*	
AR.11	<i>Sarriguren</i>	350,00 (-50 de uso no residencial)	6.000	8.500		*	*
AR.12	<i>Sanquín-Aranguren</i>	180,00	3.000	6.000			*

De esta manera, el número de viviendas que se podrían construir es de 17.800, con un posible incremento hasta las 27.650. A todo ello hay que juntar las 2.500 viviendas previstas en suelo urbano no consolidado (Arre, Sorauren, Elcano, Ibiricu, Egües, Olaz, Badostain,

45. Cuando se elaboró el padrón municipal de 1997 se comprobó, tras una reelaboración, que habían desaparecido 3.000 personas de Pamplona (en un principio eran 5.000). Aunque hay unos márgenes de error, está claro que hay un desplazamiento hacia otras zonas limítrofes que no pertenecen a Pamplona ciudad.

Tajonar, Noain, etc.) y las 6. 800 de las posibles áreas de oportunidad (Cuarteles, Donapea, Echavacoiz, Ciudad bioclimática) lo que en unión a zonas de viviendas de municipios menores (unas 500) dan un total de entre 23.500 y 37. 450 viviendas. También hay que tener en cuenta que hay más de 20.000 viviendas previstas en los planes y no construidas, y que es necesario acometer un plan de rehabilitación de viviendas (en Pamplona hay más de 15.000 viviendas ocupadas). Todo ello ofrece un total de 46.000 viviendas, lo que soluciona –y con creces– los supuestos de crecimiento poblacional previstos en las propias NUC, en todos sus grados y niveles, como vimos.

Como puede apreciarse, tanto el espacio disponible como el número de viviendas que se pretenden construir son suficientes para cubrir la demanda, simplemente hace falta que se acometan. Pero la extensión a zonas comarcales no obsta para que sea necesaria una política de búsqueda de espacios intraurbanos en áreas consolidadas, siguiendo el modelo tradicional (aunque mejorándolo, no cabe duda) de ciudad mediterránea y huyendo de el modelo difuso, discontinuo que genera graves problemas. No sólo por acolmatamiento de zonas periféricas o por razones “estéticas” (las ciudades mediterráneas se caracterizan por que tienen un límite, a veces una calle y varios edificios, que son auténtica frontera o muro de finalización a partir de la cual comienza el campo; frente a las de tipo anglosajón en las que la ciudad y el campo se entrelazan en infinitos barrios periféricos de viviendas unifamiliares), sino por el altísimo coste infraestructural que tiene un crecimiento de este tipo⁴⁶.

Por ello ese deseo exacerbado de extender el crecimiento de Pamplona a pueblos limítrofes tiene el filo de alto coste que está generando. Y así se producen situaciones como la de Mendillorri, que no ha podido ser asumido por su término municipal de origen y se ha pasado a Pamplona, generando con ello un problema serio a la ciudad. Por eso hay que repensar la validez de este modelo extensivo, máxime cuando la alarma se ha puesto ya en cuanto a su idoneidad, pues padecemos ya alguna de sus desventajas, además de que nos acercamos hacia la paralización poblacional en tanto que el centro urbano se vacía porque no hay un plan serio de rehabilitación o, en general, de absorción poblacional nueva.

C) ZONAS DE ESPARCIMIENTO Y RECREO

Tanto las NUC como el vigente Plan Municipal de Pamplona insisten en la necesidad de crear colchones verdes (pulmones) entre las diversas zonas de crecimiento de Pamplona y su comarca. En el caso del PMP prevé la creación de parques naturales en torno a los cauces de los ríos Arga (que ya ha sido tratado) y Sadar (en este último actuando sobre la zona industrial del comienzo de la Avda. de Zaragoza para unir los campus de las Universidades), manteniendo los ya existentes y manteniendo también zonas agrícolas en Aranzadi, Miluce, San Jorge, etc.

Las NUC inciden en ello en dos lugares. El primero es la creación de una malla de recorridos ciclistas y peatonales y la otra es en el estudio de los suelos no urbanizables (espacios naturales, áreas naturales, monumentos, etc.). En cuanto a los primeros constituye una oferta novedosa no exenta de interés pese a las dificultades que puede acarrear la definición de los mismos.

46. Para un estudio de los problemas que genera este modelo (llamando la atención de que, en general, en España las ciudades tienen capacidad para absorber la necesidad de vivienda sin necesidad de urbanizar más y más suelo), véase: G. ROGER FERNANDEZ, “Necesidad de un nuevo modelo de hacer ciudad. (¿Liberalización del suelo o de su producción?)”, en *El Urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/97 y del proyecto de nueva ley estatal*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, 1997, págs. 55-59.

Sobre el suelo no urbanizable se actúa de diversas maneras. En primer lugar las NUC proponen la calificación de algunas zonas de acuerdo con la Ley Foral 9/96 de espacios naturales: *Áreas naturales recreativas*: bosques de Gulina, Góngora y Zuasti; *Monumentos naturales*: Nacedero de Arteta, roquedo de Gulina, Oskia, Peña de Añezcar, Poza de Iza, Balsa de Loza, Peñas de Echauri, Peñas de Góngora, Carrascal, Mortxe, secuoyas del Palacio de Navarra y del INAP; *Paisajes protegidos*: a) parques metropolitanos: San Cristóbal-Ezcaba, Perdón y Sierra de Tajonar; b) parques fluviales: ríos Arga, Araquil, Elorz, Sadar y Ultzama; y *Reservas paisajísticas*

Junto a esos parques naturales hay que definir las zonas de producción agrícola (intensiva y baja) y el suelo forestal. La finalidad es mantener la alta producción agrícola que se produce en varios lugares de la cuenca de Pamplona. Además las NUC buscan la protección del patrimonio arqueológico existente (yacimientos arqueológicos y túmulos), los puentes medievales, monumentos megalíticos, ermitas, y otros lugares (castillos, acueductos, zonas monumentales). También se prevé un programa de revegetación en diversas sierras y montes delimitadores de la cuenca y un programa de recuperación de suelos utilizados como escombreras, basureros y usos industriales. Aquí es donde ya está jugando un papel esencial el único servicio comarcal que existe y que trabaja de manera unívoca que es la Mancomunidad de la cuenca de Pamplona. Otro aspecto importante en cuanto al esparcimiento y recreo lo constituyen las zonas de horticultura de ocio. Y así entre las zonas nuevas y las ya existentes y los nuevos se delimitan 21 zonas de horticultura de ocio. Se evita así la horticultura pirata que plaga algunas zonas en las orillas del río Arga y que serán eliminadas con el plan integral del Arga. La actuación prevista sobre el monte San Cristóbal-Ezcaba lo quiere convertir en una zona de esparcimiento y recreo, ordenando, definiendo y cuidando el uso que ya se le está dando. Y así, junto a una serie de medidas para la recuperación de especies de arbolado autóctono también se quiere acometer la restauración de caminos y la construcción de taludes que eviten la erosión y la instalación de mobiliario de descanso así como la instalación de vallas y barreras que impidan el uso de vehículos y el acceso al fuerte militar de la cima.

3. PROPUESTAS DIFUSAS A MODO DE CONCLUSIÓN

I. De un lado es necesario hacer notar que el vuelco doctrinal que ha dado el profesor Parada al estudio del Derecho urbanístico supone un notable cambio en la evaluación de todo lo que hasta ahora conocíamos. A la espera de ver los resultados de la nueva LSV y de un régimen que, por lo compartimentado de la competencia de urbanismo y ordenación del territorio, dificulta notablemente la evaluación de las ideas directrices de este “nuevo” sistema urbanístico, parece obvio que el sistema instaurado por la LS de 1956 y sus posteriores reformas *sobre la misma idea de fondo*, no parece haber tenido demasiado éxito. La situación global del urbanismo en España hace ya muchos años que resulta insostenible por diversos motivos⁴⁷. Además, a mi parecer, la incidencia de la curva poblacional a partir del año 2010-2015, nos va a dar sorpresas de difícil previsión.

II. Es claro, como ya se ha dicho, que Pamplona y su cuenca –sin desdoro del eje del Ebro y otras zonas *motrices* de Navarra–, constituyen el *motor principal* de Navarra. Por ello la máxima prioridad del Gobierno de Navarra debe ser, en este momento, una política de acercamiento

47. Las posibles soluciones quizá vengan por la vía de volver a un sistema anterior adaptado o de propuestas muy originales que traten de solucionar los problemas de este tocado sistema (tipo Agente urbanizador de la Ley Valenciana, por ejemplo) R. PARADA, *Derecho Administrativo*, III, cit., págs. 332 y ss. Una opinión similar: G. ROGER FERNANDEZ, “Necesidad de un nuevo modelo de hacer ciudad. (¿Liberalización del suelo o de su producción?)”, cit., págs. 55 y ss.

to y negociación que facilite la aprobación de un plan de cuenca a través de la fórmula de las NUC. En estas normas las prioridades han de ser: (a corto y medio plazo) la vivienda y su distribución; áreas industriales; red viaria comarcal y grandes ejes de aproximación a Pamplona; protección de la rica e intensa agricultura y de las áreas naturales; áreas de esparcimiento y recreo. Dos directrices han de dirigir estas actuaciones: • **Economía:** aprovechamiento de zonas de vivienda ya existente (en Pamplona y otros lugares), sin crear *al buen tun-tún* nuevas áreas de vivienda; la simplificación de la red viaria y su buen aprovechamiento facilita los desplazamientos trabajo-vivienda y el acceso a los nudos económicos e industriales de Pamplona (Áreas de Oportunidad y Nuevas áreas de centralidad en las NUC). • **Sostenibilidad:** hacer una ciudad y una cuenca que combine adecuadamente las zonas de industria y de vivienda junto con un adecuada protección de las áreas de recursos agrícolas y naturales.

III. Pamplona encara un futuro muy interesante. Los nuevos requerimientos que se nos van a ir apareciendo exigen de las Administraciones públicas (en el marco del nuevo PMP y de las necesarias NUC de la cuenca de Pamplona) un claro estudio de prioridades de objetivos, una reordenación de recursos y una política de simplificación de estructuras. La lista de objetivos prioritarios bien pudiera ser de similar tenor: corrección de desigualdades entre barrios de Pamplona, haciendo hincapié en la solución del problema del Casco Viejo y sin olvidar la zona del II Ensanche; mejoras estructurales básicas en los barrios (conducciones, pavimentación, viviendas, aparcamiento, servicios asistenciales); red viaria (todas las mejoras necesarias para solucionar los problemas de tráfico existentes); infraestructuras avanzadas y necesarias (Auditorio, Biblioteca, etc.) junto con la restauración de áreas naturales de recreo y esparcimiento. Otro aspecto que no debemos olvidar es la política general en cuanto a vivienda, una actuación que no puede dejarse de lado en todas las acciones antes citadas: búsqueda de todos los espacios posibles, rehabilitación de viviendas (Casco viejo, I y II Ensanches y San Juan) y fórmulas para hacer salir a las más de 15.000 viviendas libres que hay en Pamplona. En este sentido, son ya varias las acciones que en los últimos años han ido cambiando la situación de Pamplona: a) Al plan del Arga le tienen que seguir acciones que continúen en la idea de regenerar el tejido urbano (casco viejo, parques históricos, rehabilitación de las murallas); b) Las NUC han de imponer grandes zonas de aprovechamiento agrícola tradicional y respetar (e incluso regenerar) zonas verdes y bosques que sirvan como pulmón verde y ecológico de la cuenca. Se ha de intentar evitar la construcción de nuevos pueblos y urbanizaciones que, al poco de surgir, demandan servicios y vías de comunicación que convierten el territorio en una compleja malla, incrementándose tanto los costes urbanos, como una excesiva presencia de elementos ajenos a la naturaleza, máxime cuando el crecimiento se estanca en 10 o 15 años; c) es absolutamente necesario la recuperación de viviendas antiguas en la zona urbana; y, d) conviene racionalizar la estructura viaria intracomarcal (vehículos, transporte público, etc.).

IV. Como ya ha podido colegirse, dadas las previsiones poblacionales para el futuro próximo (2010-2015, en adelante) hay que replantearse la validez del modelo que se está imponiendo de crecimiento tipo extensivo ocupando zonas agrícolas o rupestres de la cuenca de Pamplona cuando, con un poco de esfuerzo, se podrían regenerar zonas del casco urbano y construir en espacios intersticiales que actualmente no tienen un aprovechamiento claro. En este sentido no pasaría nada por acometer acciones como el vaciamiento de manzanas del II Ensanche y construcción de nuevas casas (enteras, con garaje incluido) de mayor altura a las ahora existentes. Pero todo ello exige imaginación, flexibilidad e incentivos para evitar el alto coste y las dificultades que supone, hoy por hoy, este tipo de actuaciones de regeneración de zonas de casco urbano "consolidado". La ficción es creer que no necesitan soluciones ahora y encontrarse dentro de unos años con problemas mayores como son el abandono de zonas intraurbanas y la extensión de la población en los alrededores de la gran ciudad, lo que conlleva numerosos problemas de sobra conocidos.

V. Pamplona reúne varios puntos que la hacen particularmente idónea para poderse hablar de una ciudad que camina “hacia la sostenibilidad”⁴⁸. Pero no hay que olvidar que dado que sobre el territorio se asienta el hombre y las actividades que despliega en su hacerse, lo primero y principal para dirigirse hacia la *sostenibilidad* es, precisamente, realizar una buena actuación en materia de ordenación del territorio y urbanismo. De ahí que caminando en la línea señalada se pongan los primeros mojonos para ir hacia la sostenibilidad de Pamplona y, con ella, de su cuenca. La acción concertada que exige el plan Europa 2000+, preconiza el aprovechamiento del medio rural “en particular mediante una acción de lucha contra una dispersión residencial descontrolada y la búsqueda de sinergias entre la ciudad y el campo”⁴⁹. Esto es, precisamente, lo que necesita la cuenca de Pamplona antes de que sea demasiado tarde.

4. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

4.1. Fuentes

Avance del Plan integral del Arga 1ª fase. Ayuntamiento de Pamplona.

Avance del Plan Municipal, Exposición del 28 al 30 de mayo de 1997. Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento.

Carta Europea de la Ordenación del Territorio, elaborada por el CEMAT en Torremolinos los días 19 y 20 de mayo de 1983.

Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad, Carta de Aalborg de 27 de mayo de 1994.

Informe de fiscalización sobre la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona, especialmente referido a suelo urbano, Cámara de Comptos de Navarra, Marzo de 1995.

Legislación del suelo, 17ª (septiembre de 1997), ed. Civitas, Madrid.

Ley Foral 10/1997, de 4 de julio de ordenación del territorio y urbanismo, separata del B.O.N., Pamplona, 1994.

Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, Informe de la Cámara de Comptos de Navarra, 1996.

Mapas topográficos de Navarra, mapas 141–2, 3, 4, 6, 7 y 8; 115–14, 15 y 16, de 1:10.000. Servicio de Obras públicas, Gobierno de Navarra.

Proyecto de Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona. Comisión de seguimiento de las NUC 3 de marzo de 1998.

Régimen del Suelo y Valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril. Separata del B.O.E., Madrid, 1998.

Régimen urbanístico del suelo tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, 1ª edición, ed. Civitas, Madrid.

4.2. Bibliografía

ALLENDE LANDA, J.: “Desarrollo sostenible. De lo global a lo local”, en *Estudios Territoriales*, III (104) de 1995.

BELTRAN AGUIRRE, J. L.: “La ordenación jurídica del urbanismo: incertidumbre actual y perspectivas de futuro”: “El urbanismo en la Navarra actual”, en *Concejo* (Revista de la FNMC) 152 (diciembre 1997).

48. La sostenibilidad, tal y como se señala en la Carta de Aalborg, es un concepto de gran amplitud que abarca muchos campos, no solo el referente al urbanismo. Se refiere a la economía, al consumo, al desarrollo, a las relaciones sociales, al medio ambiente, etc. pero, dejando de lado las cuestiones conceptuales, la Carta europea señala que, en “una ocupación del suelo sostenible”, es necesario emprender acciones de recuperación del centro de las ciudades, reducir la movilidad pues “el concepto de interdependencia regional equitativa debe permitirnos equilibrar los flujos entre el campo y la ciudad e impedir a las ciudades una mera explotación de los recursos de las zonas periféricas” (*Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*, Carta de Aalborg de 27 de mayo de 1994).

49. Comisión Europea, Dirección general de políticas regionales, *Plan Europa 2000 plus*, ficha 14 de abril de 1995.

- DESDENTADO DAROCA, E.: *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico, construcción teórica y análisis jurisprudencial*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1997.
- DIARIO de NAVARRA, "Extra de construcción y vivienda", del *Diario de Navarra*, miércoles 17 de junio de 1998.
- ENERIZ OLAECHEA, J.: "La ordenación del territorio en la Comunidad Foral de Navarra", en *La legislación de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*, Temas de Administración local, CEMCI-INAP, Granada, 1990 y *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, ed. Civitas & HAEE/IVAP, Oñati, 1991.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R.: *De la arbitrariedad de la Administración*, 3ª edición, ed. Civitas, Madrid, 1995 y *Manual de Derecho urbanístico*, 13ª edición, editorial Abellá, El consultor, Madrid, 1998.
- FUENTES BODELON, F.: "El proyecto de carta europea de la ordenación del territorio", en *Estudios Territoriales* 4 (1981).
- GONZALEZ NAVARRO, F.: *Derecho administrativo español*, tomo I, 2ª edición, EUNSA, Pamplona, 1993.
- HONORATO, V.: "Las normas urbanísticas comarcales en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra. Su aplicación en la comarca de Pamplona": "El urbanismo en la Navarra actual", en *Concejo* (Revista de la FNMC) 152 (diciembre 1997).
- LOPERENA, C.: "El planeamiento urbano": "El urbanismo en la Navarra actual", en *Concejo* (Revista de la FNMC) 152 (diciembre 1997).
- MARTINEZ CARO, C. *et alii.*, *La ordenación urbana. Aspectos legales y práctica profesional*, EUNSA, Pamplona, 1985.
- MAYA MIRANDA, E.: "Rehabilitar la ciudad histórica desde la periferia": "El urbanismo en la Navarra actual", en *Concejo* (Revista de la FNMC) 152 (diciembre 1997).
- MENENDEZ REXACH, A.: "Planeamiento, contenido y alcance de la legislación estatal y su incidencia en la estructura y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística", en *Jornada sobre la nueva ley del suelo y valoraciones y el ordenamiento jurídico*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, 1998.
- ORBE SIVATE, A. del: *Arquitectura y urbanismo en Pamplona a finales del siglo XIX y comienzos del XX*, Príncipe de Viana, Pamplona, 1986.
- ORDEIG CORSINI, J. M.: *Diseño y normativa en la ordenación urbana de Pamplona (1770-1960)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1992.
- PARADA VAZQUEZ, R.: *Derecho administrativo*, III, Madrid, 1999.
- PAREJO ALFONSO, L.: "El urbanismo en la encrucijada: la elección del modelo legislativo general idóneo para una política de ordenación territorial y urbanística acorde con el orden constitucional" en *El Urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/97 y del proyecto de nueva ley estatal*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, 1997 y "La ley del régimen del suelo y valoraciones y el nuevo orden jurídico urbanístico: una primera evaluación", en *Jornada sobre la nueva ley del suelo y valoraciones y el ordenamiento jurídico*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, 1998, también "Ordenación del territorio y medio ambiente", en *Revista de Derecho urbanístico y Medio ambiente*, 146 (enero-febrero 1992).
- SAENZ ITURRI, M.: *El panorama urbanístico actual*, I (La incidencia de la STC 61/97) y II (Análisis e la LSV de 1998), mayo de 1998, *pro manuscripto*.
- VV. AA., *La cuenca de Pamplona*, estudios Belagua & Colegio de Arquitectos, CAMP, Pamplona, 1987.