

# Divisiones Territoriales de Navarra<sup>1</sup>

ANA UGALDE ZARATIEGUI

PROFESORA TITULAR  
DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

Los geógrafos, y en menor medida los agrónomos, botánicos, economistas, y otros profesionales cuyas tareas tienen que ver con el espacio han elaborado numerosas divisiones territoriales de Navarra. Puesto que son resultado de la formación científica de sus autores, las delimitaciones espaciales revelan en cierta forma las etapas de la evolución conceptual y metodológica de algunas ciencias naturales y sociales, en especial de la Geografía que muestra una particular riqueza en torno a la acepción de región y comarca. Y como son igualmente fruto de los objetivos que persiguen, las divisiones reflejan algunas de las inquietudes de la sociedad, de sus intereses preferentes, de sus exigencias cambiantes al compás de las transformaciones socio-económicas y culturales.

Por eso se suele decir —y así es— que los grandes tipos de divisiones territoriales nos muestran imágenes distintas de la misma realidad, en función de los componentes del espacio que más destacan. Una división de Navarra hecha desde una óptica agronómica presentará una región de potencialidades agrícolas y forestales muy contrastadas. Otra inspirada en los principios de la Geografía clásica se detendrá ante todo en la diversidad paisajística de la región y su significado físico, humano e histórico. En cambio, la Geografía urbana interpretará Navarra como una red poco armónica de núcleos de población y áreas de influencia. En fin, las delimitaciones procedentes de los profesionales encargados de “orde-

<sup>1</sup> Quiero expresar mi agradecimiento al profesor A. Floristán Samanes por sus valiosas sugerencias sobre la redacción original de este trabajo.

nar” el territorio nos transmitirán seguramente la imagen de una Navarra fragmentada en pequeñas unidades administrativas que es preciso reagrupar.

Por todas estas razones, un examen —como el que pretende este trabajo— de las principales divisiones territoriales fundamentadas en argumentos científicos puede ayudar a comprender la complejidad que encierra el territorio de Navarra, y a valorar mejor las interpretaciones de que ha sido objeto. Esas valoraciones y el desarrollo general del tema se hacen aquí desde el sesgo que confiere la formación geográfica. Para la exposición se sigue preferentemente un orden cronológico por considerar que refleja bien la línea evolutiva de las divisiones territoriales, y las influencias que unas han tenido en otras. Y se sitúa el punto de partida en las primeras décadas del siglo XX, en torno a la aparición de las primeras demarcaciones vinculadas al desarrollo de las ciencias naturales y de la “Geografía moderna” en España.

## 1. Las primeras divisiones “modernas”

Entre las primeras divisiones de Navarra que acuden a las conexiones y mutuas influencias entre los elementos naturales y humanos para explicar su diversidad comarcal cabe citar las de D. Nagore y L. Urabaien.<sup>2</sup> Hasta entonces, tanto los Diccionarios Geográfico-Estadístico-Históricos publicados en la primera mitad del siglo XIX como la Geografía General del País Vasco Navarro escrita por J. Altadill a principios del siglo XX, respondían a la división político-administrativa propia de la “Geografía antigua”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En la panorámica de las comarcalizaciones de Navarra con la que inicia su investigación sobre la Ribera Tudelana, A. Floristán hace referencia a una división anterior, la de L. Mallada. Puede considerarse ésta representante de las primeras divisiones que surgieron desde la geología o desde campos cercanos a ella, y que delimitaban más bien dominios definidos por uno o unos pocos criterios del mismo tipo. Para Mallada —escribe A. Floristán— los terrenos primarios y secundarios forman la Montaña, el Eoceno marino la Zona Media y el Eoceno lacustre y Mioceño la Ribera. FLORISTAN, A. (1951), pp. 8-11.

<sup>3</sup> Los Diccionarios Geográfico-Estadístico-Históricos publicados en la primera mitad del siglo XIX —Academia de la Historia (1802), S. Miñano (1826-29), T de Ochoa (1842), A. Ramírez Arcas (1848), P. Madoz (1845-50)— utilizaron las divisiones político-administrativas al uso. Contienen estas obras meramente descriptivas una sucesión alfabética de los municipios, agrupados por Partidos Judiciales o Merindades (el ámbito territorial de ambas divisiones es equivalente). Únicamente el Itinerario de A. Ramírez Arcas, con un criterio más geográfico,

*Una división agronómica, climática y botánica*

A Daniel Nagore, un ingeniero agrónomo de gran prestigio en Navarra, y continuador de los trabajos de García de los Salmones, se atribuye una división fundamentada en hechos naturales, que perfiló a comienzos de los años 1920, y que sin duda ha de relacionarse con el desarrollo de la Botánica y otras ciencias naturales. Distingue Nagore cinco zonas –Cantábrica, Subalpina, Baja Montaña, Zona Media y Ribera– orientadas de O a E, y delimitadas por sus precipitaciones medias, y –principalmente– por las fronteras N y S de plantas cultivadas y espontáneas de alta significación bioclimática.

Como se puede ver en la figura 1, los límites septentrionales del almendro y el melocotonero separan la Ribera de la Zona Media; el del olivo (que coincide con el límite S del haya) la zona Media de la Baja Montaña; los de la vid y la encina marcan la frontera de ésta última con la zona Subalpina, y el límite meridional del castaño delimita por el S la zona Cantábrica. La Ribera se identifica con el ámbito mediterráneo, la Zona Media con el submediterráneo, y las tres últimas, que forman la Montaña, con el dominio extra-mediterráneo. La división de ésta última región en tres zonas, una caracterizada por las influencias atlánticas, otra por los condicionamientos de la altitud, y la tercera por la mezcla de influencias del N y S, viene a perfeccionar –señala Nagore– la “muy vaga, aunque tradicional” división de Montaña, Zona media y Ribera.

Es ésta, por tanto, una división asentada sobre distintos criterios que arrancan de la diversidad climática como condicionante fundamental de un ambiente propicio para un tipo de vegetación concreto y unas determinadas “posibilidades agrícolas”. De esta forma, Nagore define una división en zonas homogéneas desde el punto de vista climático, paisajístico –indicarán Casas y Abascal– y agronómico.<sup>4</sup> No sorprende, por ello, que

---

reúne a los pueblos que componen los valles históricos, allí donde los hay, y recuerda que “la antigua división de Navarra tiene su principal origen en la topografía del país”. A. Floristán realizó un excelente comentario crítico sobre estos Diccionarios, a modo de presentación en la edición facsímil de las voces correspondientes a Navarra del Diccionario de Madoz, que se publicó en 1986, pp. VII-XV. (Las referencias completas de estas obras se recogen en la bibliografía).

<sup>4</sup> De ellas ofrece una atractiva caracterización que no difiere gran cosa de las descripciones geográficas, y que parte de los elementos naturales, pero trasciende a los hechos humanos directamente vinculados a aquéllos. A partir del clima y el relieve explica la orientación productiva –agrícola o ganadera– dominante y los rendimientos de los cultivos e incluso alude a las formas de poblamiento. Véase: NAGORE, D. (1932), pp. 33-37.

haya tenido eco entre geógrafos y agrónomos. Los primeros se sirvieron de algunos de sus criterios para delimitar las regiones y comarcas geográficas. Entre los segundos ha perdurado hasta hoy, y es natural, porque la pluviosidad es factor clave de los rendimientos de los cultivos; con alguna variante (distinción en la Ribera de tres bandas zonales que –de N a S– se denominan Intermedia, Semiárida y Árida), es la división que se utiliza en la *Navarra Agraria* (revista técnica de Agricultura, Ganadería y Montes).<sup>5</sup>

Advierte Nagore que su clasificación climática se apoya en un escaso número de estaciones y en un periodo insuficiente de observaciones,<sup>6</sup> pero que determinadas plantas son indicadoras muy precisas de las condiciones ambientales, por lo cual –presume– la futura división climática apoyada en datos meteorológicos suficientes no se desviará mucho de la zonación que ahora se define. Que no le faltaba razón se deduce al observar los mapas de pluviosidad media anual del Gran Atlas de Navarra publicado en 1986: aunque algunas isoyetas son distintas –es lo de menos–, las áreas de diferente pluviosidad se dibujan de forma muy parecida.

#### *Divisiones desde la “Geografía moderna”*

Aunque no pretendió hacer una división comarcal, cabe citar aquí las delimitaciones territoriales que fijó L. Urabayen al hilo de sus comentarios sobre diversos hechos geográficos. Una de las cosas que más llama la atención en sus escritos es su preocupación constante por poner en relación los factores físicos y humanos para explicar la distribución de los hechos en el espacio. A tal interés obedece la publicación de su Atlas Geográfico en papel transparente, para que se puedan superponer y comparar los mapas.

Fundamental por su influencia en los demás, es el mapa de “regiones climáticas”, de aspecto no muy distinto al de Nagore (Figura 2). De las cuatro “regiones” que distingue en función de los regímenes térmico y pluviométrico (Pirenaica, Subpirenaica, Media y Ribera), las dos últimas

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, *Navarra Agraria*, nº 1 (febrero de 1985), p. 33.

<sup>6</sup> Lo que explica los promedios de lluvias anuales, alejados de la realidad, que da para las zonas Cantábrica (1.666 mm.) y Subalpina (1.736 mm.), y el hecho de que sitúe la isoyeta de 1.500 mm. entre las dos zonas citadas, y la de 1.700 mm. entre la Subalpina y la Baja Montaña, cuando debiera ser a la inversa.

responden aproximadamente –señala Urabayen– a las que ha fijado la opinión común, mientras que las dos primeras subdividen la Montaña en dos climas distintos (probablemente sus denominaciones se relacionan con el parecer de los geólogos acerca del límite occidental del Pirineo en esos años). En la región Subpirenaica incluye los valles cantábricos, el corredor del Arakil subcantábrico y la mitad S de los valles Pirenaicos submediterránea, tres áreas con variantes climáticas diferentes que se agrupan bajo un hecho común: menos lluvias y más temperatura que en la región Pirenaica.

Otros mapas se refieren a hechos de la Geografía Humana, como la situación de los valles históricos, la distribución de la población –que divide Navarra de N a S en las regiones de los caseríos, las aldeas y las villas– o la vivienda (zonas de inclinación predominante de las cubiertas, vertientes de las cubiertas, áreas de extensión de los materiales de construcción utilizados en las paredes, y clasificación de las viviendas). Para todos los elementos mencionados busca las conexiones –que se muestran a veces algo forzadas– con el clima, el relieve y la historia.<sup>7</sup>

## 2. Una división sugerida por las áreas de mercado

En 1948 se publicó el trabajo de J. M. Casas Torres y A. Abascal Garayoa sobre los *Mercados geográficos y ferias de Navarra*. El estudio aplicaba a Navarra un método que había sido empleado por la Ponencia de la División Territorial de Cataluña, y que Casas, mejorándolo, había utilizado en Aragón algunos años antes. El propósito primordial de la investigación –declaran sus autores– consistía en averiguar en qué medi-

<sup>7</sup> Sirvan de aclaración estos ejemplos. Para Urabayen la región de las villas viene a coincidir con la más soleada y seca de Navarra, y está también relacionada con la gran propiedad (corralizas), el predominio del suelo cultivado y la necesidad de defensa. Y la tendencia a la dispersión del poblamiento es fruto del género de vida ganadero, el terreno quebrado, la pequeña propiedad, la vida pacífica... La localización de los valles históricos está vinculada a caracteres del medio físico (tierras de más de 600 m. de altura, precipitaciones superiores a 700 mm., cursos superiores de los ríos). Y en los mapas referentes a la vivienda destaca la coincidencia entre los grados de inclinación de las cubiertas y las regiones climáticas, entre las vertientes de las cubiertas y las precipitaciones de agua y nieve, entre los materiales y la litología. También para el mapa de clasificación geográfica de las viviendas tiene en cuenta motivos diferenciadores fundados esencialmente en el clima, como factor que “verdaderamente confiere su personalidad a los distintos tipos de vivienda, acusando así la correspondencia entre la vivienda rural de Navarra y su clima”. Cfr. URABAYEN, L. (1931) y (1959).

da las áreas de atracción de los mercados –entendidos como lugares a los que habitualmente se acude a comprar y vender– pueden ayudar a delimitar regiones humanas.

El trabajo supuso una novedad conceptual importante al introducir en los estudios geográficos de Navarra el concepto de región humana –acuñado por el pensamiento geográfico clásico– entendida como unidad territorial que funda su coherencia en los flujos de índole socio-económica que se anudan en torno al centro organizador de la vida regional. Mediante la encuesta, complementada con el conocimiento directo del terreno, elaboraron 3 mapas (de mercados principales, mercados secundarios y ferias), que les permitieron –en particular el primero– establecer a grandes rasgos una posible división de Navarra en áreas “organizadas alrededor de sus respectivos mercados” (Figura 3), que fue la siguiente:

1) Navarra Pirenaica, extendida entre la frontera francesa y el S de Pamplona, y dividida en Nordpirenaica Oriental, Nordpirenaica Occidental y Sudpirenaica. La primera comprende los valles pirenaicos que albergan pequeños centros *comarcales* –en términos de los autores– como Burguete, Valcarlos, Arive, y para compra-ventas más especializadas dependen del mercado de Pamplona principalmente, y de otros situados a la salida de los valles (Sangüesa, Lumbier y Aoiz). La Noroccidental, semejante a la zona Cantábrica de Nagore, coincide con los valles situados al N de la divisoria de aguas Atlántico-mediterránea que vierten física y funcionalmente a Guipúzcoa (Tolosa, Hernani, San Sebastián, Irún) y en Navarra giran en torno a varios mercados *comarcales* (Lesaka, Santesteban, Elizondo, Leitza). La Sudpirenaica, se extiende entre Lumbier y Alsasua, y está dominada plenamente por el centro *super-regional* de Pamplona, y sus pequeños mercados satélites (Alsasua, Etxarri-Aranatz, Irurtzun, Huarte-Pamplona, Urroz, Aoiz, Lumbier). 2) La Navarra Media, dividida en Occidental (Tierra de Estella), Central (de Tafalla) y Oriental (de Sangüesa) en atención a sus cabeceras rectoras, que son ciudades-mercado –centros *regionales*– por excelencia; la primera –la mejor configurada– tiene algunos pequeños mercados como Los Arcos y Puente la Reina. 3) La Navarra riberana, repartida en dos áreas: Riojano-Logroñesa dominada por Logroño, y Tudelana que se organiza en torno a Tudela, entre las cuales se distingue una zona de indiferencia funcional que se orienta preferentemente hacia Calahorra. En la configuración de estas áreas –unas regidas por un centro de mercado pero no otras– se deja notar la importancia concedida al relieve como factor de delimitación, cosa que sin duda obedece a la formación científica de sus autores.

Tras analizar los mapas, Casas y Abascal llegaron a la conclusión de que los mercados *regionales* (las poblaciones-mercado de Christaller) –Estella, Tafalla, Tudela, Sangüesa y Pamplona, considerada esta última como centro de su Cuenca y no como mercado *super-regional*– podían servir de base para una división de Navarra en regiones humanas, aunque –expresan con prudencia– el criterio del geógrafo y el conocimiento directo del terreno son fundamentales en esta labor. Estas áreas-mercado servirán de base para la división comarcal de Floristán y Mensua.

Además de esta deducción, importante para las divisiones geográficas posteriores, el trabajo tiene interés por varios motivos. Por una parte, es uno de los primeros estudios en España que muestran la consideración creciente que los geógrafos van otorgando a los hechos económicos como condicionantes de la realidad geográfica. En esta línea conceptual puede considerarse antecedente inmediato de los análisis complejos que, desde la Geografía urbana o desde la Economía regional, se efectuarán más tarde sobre áreas de influencia y jerarquías urbanas. Al fin y al cabo el estudio –indican sus autores– analiza un aspecto de la estructura funcional de Navarra (el comercial), que es –cabe añadir– uno de los más importantes.

Por otra parte, da a conocer la red y jerarquía de los mercados de Navarra que, salvando las distancias, mantiene hoy una estructura parecida. Ciertamente, la situación que analiza, previa a la industrialización, es la de una sociedad rural donde el reparto de la población y las áreas de influencia de los centros mercantiles eran mucho más equilibrados. También es cierto que la adaptación de los centros *comarcales* a la situación socio-económica actual ha sido diversa, pero si los más pequeños han desaparecido, los más importantes han conservado su atracción en mayor o menor medida como centros industriales o terciarios; y es natural, porque la accesibilidad que favoreció el desarrollo de mercados ha sido después un importante factor de atracción de fábricas y servicios.

Y finalmente señala algunas de las tendencias originadas por el desarrollo de las comunicaciones, que se acentuarán fuertemente a partir de los años 1960, en la etapa de más intenso desarrollo industrial y urbano de Navarra. La más expresiva es la expansión de los mercados *super-regionales* y su creciente interferencia en las áreas de atracción de los centros de categoría inferior más cercanos (es el caso de Pamplona y Tafalla).

### 3. Regiones y comarcas de la Geografía clásica

Cuando, a mediados de los años 1940, los geógrafos de la Universidad de Zaragoza bajo la dirección de J. M. Casas Torres decidieron emprender el estudio geográfico de Navarra, A. Floristán y S. Mensua acordaron una división geográfica que sirviera para planificar las futuras investigaciones. Así quedó definida una delimitación regional y comarcal que alcanzaría gran aceptación en Navarra, y cuyos criterios se irían haciendo explícitos posteriormente.

Prueba su acierto el hecho de que, tal y como se había propuesto, haya sido adoptada sin apenas retoques en las investigaciones geográficas sobre las distintas comarcas definidas en ella, y –principalmente– que haya tenido una influencia destacada en las divisiones territoriales de finalidad general realizadas desde campos no propiamente geográficos como la Economía regional o la Ordenación territorial. Obviamente tal aprobación no es ajena a los principios que la orientaron, y que son los mismos que la Geografía clásica propone para delimitar regiones y comarcas: tomar en consideración todos los aspectos importantes –sean físicos, humanos o económicos– y sus interdependencias, sin olvidar que son esencialmente construcciones sociales asentadas en un marco físico. Los hechos que la comarca geográfica trata de aunar (paisaje, cultura, historia, modos de vida, centros de intercambio comercial y relación social, conciencia de identidad comarcal) están arraigados en la conciencia de las gentes. De ahí que las comarcas y regiones geográficas sean las unidades espaciales mejor percibidas.

Parte esta comarcalización de la “unidad en la diversidad”, ese concepto de región propio del pensamiento geográfico clásico y que, aplicada a Navarra, han difundido Casas y principalmente Floristán junto a evocadoras descripciones que desarrollan toda la riqueza conceptual de la idea. Quieren decir –bien se sabe– que Navarra pertenece a ese tipo de regiones heterogéneas tanto en sus condiciones ecológicas como en sus rasgos culturales, que han fundado su cohesión precisamente en la complementariedad de sus recursos naturales, y en las subsiguientes y necesarias relaciones comerciales de intercambio entre sus diversas áreas. Aquí, como en tantas regiones, estos vínculos tienen ya una historia milenaria. Navarra es por tanto una región funcional, histórica, una unidad social. El hecho fundamental de que reparta su territorio entre dos grandes regiones naturales tan dispares como el Pirineo y el Valle del Ebro es el fundamento primario, tanto de su coherencia regional como de la divi-

sión de primer orden que los geógrafos –y los navarros desde tiempos inmemoriales– hacen de Navarra. Unos y otros distinguen dos regiones extremas: al N la Montaña es, a grandes rasgos, la Navarra Pirenaica; al S la Ribera es la Navarra del Valle del Ebro.

De esta forma lo ha expresado A. Floristán en una de sus obras más recientes. “Admitamos, de una vez por todas, la existencia indiscutible de dos Navarras geográficas extremas, Montaña y Ribera, separadas por una Zona media, y de dos Navarras históricas, al menos, la “vieja” –si queremos llamarla así– apenas romanizada y nada islamizada, que conserva bastante bien muchos de los elementos integradores del complejo cultural y étnico de Euskalherria, y la “nueva”, que se siente orgullosa de sus raíces vasconas –allí donde las hubiera– pero también de los aportes culturales que recibió en el complejo proceso de transculturización protagonizado por celtas, romanos, musulmanes, francos, aragoneses y castellanos. Sin la aceptación de esta diversidad, que es complementariedad potencial, no hubiera podido formarse ni perdurar el viejo reino, la provincia y la comunidad foral de nuestros días”.<sup>8</sup>

La Montaña es –tantas veces se ha descrito así– una región de lluvias y brumas, de relieves escarpados, pequeños valles, ríos caudalosos, hayedos y robledales, landas y prados, campos cercados, pueblos pequeños y caseríos dispersos. Es la Navarra ganadera y forestal, que produce carne y leche, madera y agua. En violento contraste, la Ribera es una región de clima mediterráneo-continental, seca, fría en invierno y calurosa en verano, de amplias llanuras, de xeroestepas, encinares y pinares residuales, extensos regadíos, secanos áridos, y poblamiento agrupado. Es la Navarra productora de cereales, vino, aceite, frutas y hortalizas. Las relaciones entre una y otra se han materializado en la trashumancia del ganado lanar –de los rebaños de los Valles Pirenaicos a las Bardenas y sus alrededores en busca de pastos de invierno, y de los pastores de la Ribera hacia la sierra de Urbasa-Andía en verano–, y sobre todo en el temprano desarrollo de ciudades mercado en las tierras de contacto entre la Ribera y la Montaña: Estella, Tafalla, Sangüesa y especialmente Pamplona se sitúan en lugares de la Zona Media donde convergen las rutas naturales de comunicación.

No resulta fácil fijar las fronteras entre estas tres regiones, Montaña, Zona Media y Ribera. Y es comprensible porque –resaltan una y otra vez

<sup>8</sup> FLORISTAN, A. (1995) p. 32.

los geógrafos— en la naturaleza casi nunca se encuentran límites tajantes, y menos aún en Navarra, donde las transiciones son progresivas. La frontera propuesta entre la Montaña y la Navarra Media viene a coincidir aproximadamente con un límite bioclimático (el septentrional del olivo) y otro geomorfológico (la alineación E-O de las sierras exteriores prepirenaicas de Urbasa, Andía, Sarvil, el Perdón, Alaiz, Izco y Leire) que separan la sedimentación marina secundaria y eocena propias del dominio geológico pirenaico, de la continental-lacustre post-eocénica que caracteriza la Depresión del Ebro. Pero ninguno de los dos límites se adopta de forma tajante: al O, las sierras vasco-cantábricas de Santiago de Lóquiz y Codés quedan adscritas a la Navarra Media Occidental en virtud de un hecho histórico que se reconoce como prioritario: el ámbito que abarca el área de atracción de la ciudad de Estella.

Pero lo más importante desde el punto de vista geográfico es lo que, en sus respectivas investigaciones sobre la Navarra Húmeda del Noroeste y la Navarra Media Oriental, destacan M<sup>a</sup> P. de Torres y S. Mensua: la importancia geográfica de esta alineación serrana —la Divisoria media de Mensua— que es “un auténtico dique de separación paisajística y humana” más definido que la misma divisoria de aguas Atlántico-Mediterránea. Ambos geógrafos atienden, por tanto, a los cambios de paisaje y modos de vida.

Mucho más discutible, imprecisa y convencional aún —advierten Floristán y Mensua— es la frontera entre la Navarra Media y la Ribera, cosa bien comprensible si se repara en la continuidad que la topografía y el clima presentan en esa zona. A dos criterios principales se acude para trazarla, uno físico, humano el otro, y los dos con importantes repercusiones paisajísticas: la amplitud de los afloramientos de yesos y de los regadíos, que caracterizan el paisaje ribereño, y sólo son extensos a partir de Carcastillo y Murillo el Fruto en el valle del Aragón, Mendigorriá en el del Arga, y Lerín en el del Ega (por estos motivos quedan fuera de la Ribera el Somontano Viana-Los Arcos y el Piedemonte Tafalla-Olite). Ambos hechos se valoran, pues, de forma subjetiva, y el segundo es inestable. La expansión reciente del regadío y la que se prevé con la construcción del Canal de Navarra pueden obligar a revisar el criterio o la línea de separación entre las dos regiones.

E insisten de nuevo en el cambio de paisaje que se percibe en torno a esta frontera más convencional que evidente. Los yesos y rocas evaporitas, los extensos secanos cerealistas, las vegas regadas, los grandes pue-

blos de ladrillo y adobe propios de la Ribera dejan paso a los caracteres de la Zona Media. Al N de la línea de separación dominan ya las areniscas, arcillas y limos oligocenos de color amarillento, los paisajes compartimentados entre sierras y llanos con campos de cereal, viñedos y algún olivar, huertas y pequeños regadíos temporales, villas y aldeas medianas de piedra... En cualquier caso, estos cambios son mucho más obvios en las sierras (Ujué, por ejemplo), que en los llanos (Olite).

Montaña, Navarra Media y Ribera se dividen en comarcas de segundo orden —así denominadas en razón de su menor magnitud espacial— que ponen de relieve la diversidad geográfica de cada una de estas regiones (Figura 4). Para delimitarlas se consideran diversos hechos naturales y humanos, aunque en cada caso se escogen uno o unos pocos criterios fundamentales, aquéllos que derivan de los caracteres que más y mejor definen la personalidad comarcal. Como suele suceder en las divisiones de estas magnitudes —y así lo advierte Floristán— no todas son verdaderas comarcas en el sentido de la Geografía clásica, porque algunas no son espacios organizados por una ciudad, y tampoco sus habitantes tienen sentimiento de pertenecer a la misma unidad territorial.

En la Montaña se distinguen tres comarcas: Valles Pirenaicos, Navarra Húmeda del Noroeste y Cuencas Prepirenaicas. Aquí, como en toda región montañosa, las posibilidades económicas y los modos de vida están estrechamente condicionados por los factores naturales; pequeñas variaciones en la altitud ocasionan modificaciones climáticas importantes, y las líneas divisorias entre valles han sido obstáculos para las relaciones humanas. Es lógico, por tanto, que la división responda principalmente a criterios físicos, y que las unidades resultantes no constituyan realmente comarcas humanas. Habría que descender a los valles para encontrar alguna comarca elemental —la que bien define Solé— que suele coincidir con la división administrativa, y en la que vienen a confundirse la unidad natural (cuenca hidrográfica) y humana (marco de relación social).

Como su nombre indica, la *Navarra Húmeda del Noroeste* se define ante todo por su clima templado-atlántico, uno de los factores —señala M<sup>a</sup> P. de Torres— que dan más unidad a la comarca. Es, por otra parte, la Navarra vasca por excelencia, la que mejor ha conservado la cultura y lengua propias de Euskalherria. Por lo demás, es una comarca heterogénea desde el punto de vista geomorfológico, aunque con particularidades que contribuyen a distinguirla del resto de la Montaña, como la extensión

que adquieren los macizos paleozoicos del Pirineo axil –expone Floristán–, y su pertenencia al área tectónica vasco-cantábrica caracterizada por las vergencias hacia el N y el rumbo ENE-OSO de los ejes estructurales. Clima, cultura y geomorfología contribuyen decisivamente a perfilar esa imagen que surge cuando se recuerda el Baztán o cualquier valle cantábrico. Paisajes verdes, amables, lluvias, cielos brumosos y suavidad térmica, cumbres alomadas y estrechos valles cubiertos de prados, campos de forrajes y diminutos islotes de maíz, nabos y judías; vacas de ordeño y ovejas lachas pastando en los campos cercados, caseríos dispersos y aldeas aireadas en los fondos de los valles, casonas de tipo vasco.

Por el S la Navarra Húmeda queda delimitada firmemente por la sierra de Urbasa-Andía, pero los restantes límites son mucho más inciertos. Al SE la frontera atiende a la presencia de prados naturales como indicadores del clima atlántico húmedo, y por el E se hace coincidir con el límite entre las merindades históricas de Sangüesa y Pamplona. En estas dos direcciones los rasgos de la Navarra Húmeda se desdibujan paulatinamente. La humedad disminuye y el paisaje se hace más seco, retroceden los prados, los quejigos, encinas y pinos silvestres sustituyen a las frondosas atlánticas, y hacia el S desaparecen las cercas y la agricultura cobra importancia.

Forzosamente hay que distinguir en ella tres subcomarcas. Los Valles Cantábricos al N de la divisoria de aguas, los Valles Meridionales, más secos, que vierten a los ríos Arakil y Arga, y la Barranca-Burunda, un amplio corredor margoso enmarcado por las imponentes sierras calcáreas de Aralar al N y Urbasa-Andía al S, y dotado de una marcada personalidad física y humana.

Los *Valles Pirenaicos* (Esteribar, Erro, Aézkoa, Arce, Salazar y Roncal, de O a E) ocupan el sector NE de Navarra. Desde el punto de vista geomorfológico –al que alude su nombre como factor primordial de delimitación– componen un conjunto de valles excavados transversalmente a las estructuras que llevan rumbo ONO-ESE y tienen vergencia al S, tal y como corresponde al área tectónica pirenaica. Contribuye a darles singularidad la litología, caracterizada por extensos afloramientos de flysch con intercalaciones de barras calcáreas resistentes que han sido tajadas por los ríos a través de foces angostas (Arbayún, Lumbier, Burgui), y por el aumento de la altura hacia el E que –junto al alejamiento del océano– torna el clima en subalpino. Poco a poco las lluvias y brumas disminuyen, el verano se acorta, el frío invernal se hace más intenso, y la nieve y las heladas más frecuentes. Y con ello aparecen los rasgos que

nos evocan los paisajes roncaleses o salacencos: montañas agrestes, bosques madereros de coníferas y frondosas, puertos donde pastan en verano vacas pirenaicas, ovejas rasas y caballos, campos de patata, forraje y cereal, pueblos pequeños muy cuidados y con magníficas casonas blasonadas de escudos. La gradación de la intensidad alpina hacia el E explica que se hable cómodamente de valles Occidentales, Centrales y Orientales, pero la unidad “propiamente comarcal” es el valle correspondiente a municipios históricos ya disgregados, que conservan algún vestigio de su antigua organización, por ejemplo, las Juntas de los valles de Roncal y Salazar.

Situadas entre las dos comarcas mencionadas y las sierras exteriores, las *Cuencas Prepirenaicas*, al igual que el corredor del Arakil, aparecen bien diferenciadas por su particular topografía. En síntesis, se trata de dos amplias depresiones estructurales intramontañosas modeladas sobre margas marinas del Eoceno, parcialmente cubiertas por los aluviones cuaternarios. Su orientación productiva agrícola dominante, fruto de su relieve suave y del clima submediterráneo, puede hacer dudar de su adscripción a la Montaña pero, como el resto de la región, las Cuencas son extramediterráneas (los olivos prácticamente no han penetrado y la vid encuentra en ellas su límite bioclimático) y pertenecen al ámbito geológico, tectónico (área intermedia de J. del Valle) y sedimentario del Pirineo.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> En su análisis sobre “La zonación bioclimática de Navarra” (1968), S. Mensua incluye las Cuencas en la Zona Media de transición, aunque hace notar que las formaciones vegetales de la Montaña reaparecen en la divisoria media (sierras del Perdón, Alaiz, Codés), debido a la mayor pluviosidad. El objetivo de este trabajo de Mensua fue definir y justificar las áreas bioclimáticas que se entrevén en la tradicional división regional de Navarra a través de los elementos climáticos. El análisis combinado de 4 factores (volumen anual de precipitación, régimen pluviométrico, duración e intensidad de la aridez estival, y periodo anual sin heladas) le permitió definir unidades climáticas que después comparó con las comunidades vegetales más características, definidas por P. Montserrat en un —entonces— reciente trabajo (*Vegetación de la Cuenca del Ebro*, 1966). Los resultados del análisis muestran la coincidencia entre las áreas climáticas y los dominios botánicos. Distingue Mensua en la Montaña los 3 matices climáticos bien definidos, correspondientes a las tres áreas de vegetación de Montserrat: el robledal ácido de Baztán propio del clima oceánico puro; los hayedos ácidos, en torno a divisoria de aguas cantábrica, donde se acusa la influencia de la altitud (escasa termicidad, fuerte pluviosidad); y los pinares con boj de los valles orientales, representativos del matiz más continental de la Montaña. La Zona Media coincide con el dominio del quejigal pirenaico, que manifiesta el carácter transicional cantábrico-mediterráneo (Cuencas de Pamplona y Lumbier-Aoiz, bajas laderas de la divisoria orográfica de Navarra) y del carrascal ibérico en las áreas de menor pluviosidad (depresión de Sangüesa). La Ribera, de clima mediterráneo-continental es el área de predominio casi exclusivo del carrascal ibérico muy degradado y, en los sectores más áridos, del coscojar aragonés con bosquetes claros de pino carrasco.

Paisajes relativamente monótonos de grandes campos abiertos, pequeños bosques serranos de quejigos y encinas, aldeas diminutas y próximas entre sí caracterizan estas dos hoyas, separadas por la Peña de Izaga y avenadas por el Arga la de Pamplona y por el Irati la de Lumbier-Aoiz. Aunque este segundo calificativo que las distingue hace alusión a sus principales centros urbanos, sólo la primera es una comarca geográfica regida por Pamplona y con cierta consciencia de identidad entre sus habitantes (aunque la atracción creciente de la capital haya difuminado su área de influencia primaria).

La Zona Media se divide en dos partes, la Navarra Media Occidental o Tierra Estella y la Navarra Media Oriental, separadas por el Arga. La primera pertenece al tipo de comarca definida por un área de mercado, y ello porque –subraya V. Bielza en su monografía sobre *Tierra Estella*– “ha sido configurada como tal por y desde Estella”. El medio físico es sólo un factor secundario para explicar su delimitación. Tierra Estella es una comarca integrada por espacios geográficos heterogéneos y complementarios. Agrupa sierras ganaderas-forestales y valles cerealistas y forrajeros al NO, y somontanos con policultivo mediterráneo al S. Sus habitantes –entre los que se mantiene viva la conciencia comarcal– han intercambiado sus productos en el mercado estellés al menos desde el siglo XII. El borde N del área de mercado viene dado por la sierra de Urbasa, y al E coincide con la sierra de Espáraz, el curso del Arga, y la línea que separaba las merindades de Sangüesa y Olite. Por el S, donde los límites son mucho más difusos, Bielza acude al criterio paisajístico y adopta iguales fronteras que Floristán y Mensua; ante un área que –según las conclusiones de Casas y Abascal– se muestra indecisa entre la atracción de Logroño y Estella, resuelve incluir en Tierra Estella el somontano de Viana-Los Arcos (paisaje de piedemonte) y excluir los municipios de Lerín y Sesma (de paisaje ribereño).

En cambio la *Navarra Media Oriental* es una unidad mucho más convencional, que comprende las dos áreas de mercado tradicionales –menos sólidas que la de Estella– de Tafalla y Sangüesa, separadas por una sierra que se orienta de N a S, y drenadas, respectivamente, por el Cidacos y el Aragón. El nombre, con el que Mensua la designó inspirándose en la división de Nagore, trata de reflejar lo que para él constituye su peculiaridad: el carácter de transición entre la Montaña y la Ribera. Para justificar la división de la Navarra Media en dos comarcas –y no en tres como hicieran Casas y Abascal– Mensua esgrime un argumento geomorfológico. En la Navarra Media Occidental los diapiros triásicos (Este-

lla, Alloz, Salinas de Oro) que afloran a lo largo de la falla de Estella, con sus formas escarpadas, imprimen al relieve algunos rasgos originales que no tienen las tierras de Tafalla y Sangüesa.

La Ribera se reparte entre la Oriental o Tudelana y la Occidental o Estellesa, con un límite muy discutible entre ambas. En su investigación sobre la *Ribera Tudelana* (uno de los primeros estudios geográficos realizados en España sobre este tipo de comarcas) indica Floristán que sólo la primera reúne las características propias de una comarca geográfica. Como Tierra Estella —y también las de Sangüesa y Tafalla— la Ribera Tudelana es una comarca humana que ha sido forjada por la historia en torno a Tudela (de ahí su nombre), y que se extiende sobre un espacio heterogéneo (crestas de yesos y valles margosos al N, llanuras estructurales al S, terrazas escalonadas junto a los ríos) y muy contrastado (secanos áridos de las Bardenas y montes del Cierzo, y amplios regadíos). Su configuración corresponde al área de influencia de Tudela e incluye los pueblos congozantes de las Bardenas.

Con los mismos paisajes y modos de vida, el resto de la Ribera queda separada con el nombre convencional de *Estellesa* (buena parte del territorio que comprende pertenecía a la merindad de Estella). Como ya se ha dicho, es un área de indecisión funcional, que reparte sus dependencias entre Logroño, Calahorra y Tudela en su sector S, y al N entre Tafalla, Estella y Pamplona. Lógico es, por tanto, que sus principios de integración no se vean claros.

Cada una de las comarcas geográficas está a su vez dividida en unidades menores que se componen de uno o varios municipios. En la Montaña y la Navarra Media se hacen coincidir —con acierto— con los valles medievales hoy desmembrados en su mayoría, pero que han permanecido vivos en la memoria popular. Normalmente estas unidades se corresponden con valles topográficos (o parte de ellos), como se puede ver con claridad en los valles Pirenaicos Orientales. Constituyen por tanto pequeñas comarcas naturales que, por ofrecer recursos complementarios, pueden considerarse en cierto modo como pequeñas unidades funcionales desde el punto de vista agrario. Alguno —Baztán, que gira en torno a su centro funcional, Elizondo— podría ser calificado de pequeña comarca geográfica. En la mitad S de la Navarra Media y en la Ribera las villas quedan agrupadas en subcomarcas que reciben nombres genéricos de índole geográfica, acordes con los hechos más representativos de la zona. En la Navarra Media las denominaciones aluden a la topografía (piedemonte Tafalla-Olite, piedemonte S de Montejurra, somontano de Viana-Los

Arcos) y en la Ribera a los ríos (Ribera del Ebro, “Bajos” Ega, Arga, Aragón, Queiles y Alhama).

#### 4. Comarcas funcionales desde la Geografía urbana

A mediados de los años 1970 se publicó el estudio de A. Precedo sobre la red urbana de Navarra. El trabajo tiene un doble interés. Por una parte, iniciaba en Navarra los estudios de Geografía urbana efectuados desde el enfoque de la Geografía cuantitativa, habitualmente vinculada a los análisis de jerarquías urbanas y áreas de influencia, y muy emparentada con los conceptos y métodos procedentes de la Economía regional. Por otra, definía una división de Navarra en comarcas *funcionales*, que descubría los cambios espaciales acontecidos en la estructura urbana entre mediados del siglo XX y 1975, es decir, durante la etapa de las grandes transformaciones de la sociedad navarra.

Por su enfoque socio-económico, por los métodos de análisis que utiliza y por el tipo de región funcional que define, esta investigación enlaza, en el pasado con la de *Mercados Geográficos y Ferias* de Casas y Abascal, y hacia el futuro con los estudios que impulsará el Gobierno de Navarra principalmente desde los años 1970 con vistas a la Ordenación territorial o a la mejora de la Administración Local.

El concepto de región funcional de partida –el de la teoría de lugares centrales– es similar al de la Geografía clásica (unidades espaciales organizadas por centros urbanos que ofrecen bienes y servicios a un área de influencia, y que basan su coherencia en las relaciones socio-económicas anudadas en torno a dichos centros), pero la interpretación no es la misma. Así como para el pensamiento geográfico clásico las áreas de mercado con consideradas un apoyo para delimitar regiones geográficas (como hemos visto, constituyen con frecuencia la clave de la identidad comarcal), para Precedo esas áreas definidas exclusivamente por factores económicos y sociales son las comarcas en las que el espacio se ha organizado tras la mutación de los modos de vida; por ello –sostiene– son las divisiones territoriales que mejor se adaptan a la realidad geográfica presente.

Tras analizar los cambios en la distribución y dinámica de la población, y el proceso de desarrollo industrial, Precedo efectúa un estudio de la jerarquía funcional de los núcleos de población en 1950 y 1975, y concluye con la organización del espacio regional, en la que se propone,

entre otros objetivos, intentar una comarcalización funcional de Navarra. Se apoya para ello en las áreas funcionales de comercio y servicios, delimitadas en base a los resultados obtenidos por encuesta, a los que aplica un sencillo índice de dependencia que, desde el municipio analizado, asigna a cada uno de sus núcleos centrales un valor en función del número y rango de los bienes que le presta. Utiliza, por tanto, un método semejante al de Casas y Abascal, sólo que aquí se amplía el número y variedad de los indicadores (se añaden los servicios) y se transforman los datos en valores numéricos.<sup>10</sup>

Con los índices obtenidos, Precado elaboró los mapas de las áreas de influencia del comercio y los distintos grupos de servicios (comercio al por menor, servicios financieros y de gestión, servicios profesionales, sanitarios, culturales, de esparcimiento, etc.), representando sólo los dos centros de mayor atracción. Estos mapas expresan bien los cambios de sobra conocidos, que tuvieron lugar en la red urbana paralelamente a la concentración de la población en los centros urbanos, y que habían anotado ya Casas y Abascal: la espectacular expansión del Area Metropolitana de Pamplona (AMP) que rompe el equilibrio de la red urbana, el estancamiento de las pequeñas ciudades-mercado que ocupan un peldaño más bajo en la jerarquía urbana, y el deterioro de los centros de orden inferior.<sup>11</sup> Ante la escasez de ciudades medias, Precado destaca la impor-

<sup>10</sup> Es preciso aclarar que, si se considera el conjunto del trabajo, el método es muy parecido al que utilizan los economistas (análisis estadístico complejo de múltiples variables para establecer la jerarquía funcional, y comprobación empírica mediante encuestas, para llegar finalmente a una propuesta de áreas de influencia), pero —como se acaba de ver— en lo referente a la división territorial la formulación matemática da paso a la encuesta directa y a la observación personal

<sup>11</sup> Aunque el alcance territorial de su atracción varía en función de los bienes considerados, el AMP irradia su influencia sobre toda Navarra, en las áreas más distantes la comparte con las capitales provinciales vecinas u otras ciudades menores (San Sebastián, Irún y Tolosa en los municipios cantábricos del extremo N, Vitoria en los de la Burunda y O de Tierra Estella, Logroño y Calahorra al SO y Zaragoza en el extremo S), y sólo en los bienes y servicios de uso ordinario es reemplazada por las cabeceras comarcales y otros centros de rango inferior más próximos a los lugares de demanda, excepto en la Cuenca. Las pequeñas ciudades-mercado, a pesar de haber mejorado sensiblemente desde los años 1960 su equipamiento fabril y su dotación terciaria, no han logrado neutralizar la captación ejercida por Pamplona sobre sus áreas de influencia, especialmente las más cercanas a la capital, y las de entornos más despoblados: Tafalla ha cedido a Pamplona buena parte de sus funciones especializadas y ha perdido su dominio en el sector N de su antiguo ámbito de influencia. El área de atracción de Sanguesa ha sido prácticamente absorbida por Pamplona. Algo semejante ha sucedido con Lumbier y Aoiz. De los centros de orden inferior, sólo unos pocos han sido revitalizados por la industria (Alsasua, San Adrián, Leitza, Lesaka, Vera de Bidasoa, Irurtzun).

tancia de los centros secundarios (los antiguos mercados *comarcales* de Casas y Abascal, equivalentes a los centros intermedios de Nivel III de su jerarquía urbana) como lugares con cierta capacidad de atracción, que deben ser tomados en cuenta al emprender la necesaria reorganización espacial de la red urbana.

Su división territorial (figura 5) se compone de 8 comarcas funcionales, cada una de las cuales incluye a los municipios que mantienen con su centro o centros de atracción dependencias superiores al 30% (a fin de contrarrestar la deformación que ocasiona el AMP). De ellas, 6 corresponden a espacios organizados por las principales ciudades de la red urbana (Pamplona, Alsasua, Estella, Tafalla, Sangüesa y Tudela), y las dos restantes (Valles Cantábricos y Ribera Occidental), situadas en los extremos N y S y sin cabecera comarcal, comparten las dependencias entre varios centros navarros o extraprovinciales. El resultado tiene, por tanto, muchas semejanzas con las áreas de mercado perfiladas por Casas-Abascal y con la división comarcal de Floristán-Mensua, aunque aquí el hecho de tomar en consideración únicamente los factores socio-económicos conduce a agrupaciones en unidades distintas.

En esta división comarcal destaca ante todo la enorme extensión del área de Pamplona, que ha sobreimpuesto su dominio a las áreas de Sangüesa y Tafalla, a otros centros de orden inferior de las Cuencas (Aoiz, Lumbier), a los valles Meridionales de la Navarra del NO y los Pirenaicos (Roncal, Isaba, Ochagavía Burguete), y al N de la Navarra Media (Valdizarbe y la mayor parte de la Valdorba). La Barranca se desagrega, en atención al ascenso funcional que tuvo Alsasua (nivel II en su jerarquía urbana, junto a Tudela, Estella y Tafalla). Los valles Cantábricos coinciden con los de las divisiones anteriores. La comarca de Sangüesa, casi residual, queda reducida a la tierra de Sangüesa y Valdaibar, y la de Tafalla –inestable– se amplía por el S y O respecto a la “Ribera geográfica” (valle del Aragón y cuña de Mendigorriá, Larraga, Berbinzana, Falces y Peralta). La comarca de Estella, a semejanza de la de Casas-Abascal y a diferencia de la de Floristán-Mensua, deja fuera el extremo SO, que cae en la órbita funcional de Logroño.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> En la Barranca hay una sucesión lineal de pequeños centros industriales (Alsasua, Lakuntza, Etxarri-Aranatz, Irurtzun). Alsasua organiza la parte oriental de la comarca, que mantiene estrechos lazos con Pamplona y Vitoria. Los valles Cantábricos presentan doble cabecera (Elizondo-Santesteban) y 3 centros secundarios bien dotados y complementarios entre sí (Leitza, Lesaka, Vera de Bidasoa), que organizan pequeños espacios condicionados por la topografía, la

## 5. Las comarcas-programa<sup>13</sup>

### 5.1. Dos divisiones de propósito general

#### *Una división ecléctica: la "Navarra 2000"*

En la segunda mitad de los años 1970 se realizó el *Estudio de Prospectiva Navarra 2000*, por encargo del Gabinete de Estudios y Planificación de la Diputación, y destinado a servir de documento base para la elaboración de un Plan de Ordenación de Navarra. En él participó un elevado número de expertos en distintas especialidades científicas relacionadas con el territorio, entre los que se contaron los geógrafos A. Floristán y M. Ferrer. El trabajo daría lugar en 1980 a dos publicaciones tituladas *Navarra 2000* (coordinada por I. Ardaiz y J. S. Martínez Vicente), y *Navarra, elementos para su estudio regional* (suscrita por el primero) que en lo referente a la zonificación territorial contienen parecida información (en la segunda algo más detallada y con ligeras modificaciones). A través de ellas nos adentramos en una nueva acepción de comarca, o mejor, en la comarca vista como unidad básica de planificación.

El estudio plantea la necesidad de trazar una división comarcal previa al análisis de prospectiva, y ello porque —opinan los economistas— la comarca constituye el marco espacial idóneo (de dimensión suficiente) para mantener los equipamientos sociales y prestar servicios de forma eficaz; además puede ser agregada a otras comarcas —cuando así convenga— para formar un ámbito territorial de orden superior, y es pieza clave en una política de desarrollo integral que trate de compensar la atracción ejercida por la capital sobre el territorio y de agilizar la solución de los problemas.

Después de hacer alusión a la diversidad y falta de coordinación entre las zonificaciones existentes en Navarra (las dos publicaciones recogen un buen número de divisiones distintas que evidencian esta reali-

---

dispersión del hábitat y las vías de comunicación. La comarca de Tudela aparece como área independiente y bien delimitada, que intensifica sus dependencias con Pamplona, y la Ribera occidental presenta la superposición de dependencias antes mencionada.

<sup>13</sup> Quiero agradecer la ayuda recibida de José Antonio Marcén para todo lo referente a las divisiones económico-administrativas, tanto por la bibliografía y documentación inédita que me facilitó con toda amabilidad, como —principalmente— por sus impresiones acerca del tema, que me proporcionaron una visión que no hubiera podido obtener con el solo recurso a la documentación escrita.

dad), propone una división-guía de carácter general. Se tuvieron en cuenta para elaborarla tres criterios básicos –homogeneidad, polaridad y operatividad– que son los que inspiran los grandes tipos de regiones diferenciadas por los economistas (según Solé), a su vez paralelas a las que distinguen los geógrafos.<sup>14</sup>

Como es habitual en este tipo de estudios realizados desde la teoría económica, se utilizó un doble tipo de análisis: estadístico y empírico. El primero aplica el análisis factorial de componentes principales (usualmente empleado en los estudios de sistemas urbanos) para averiguar la estructura y comportamiento espacial de los fenómenos socio-económicos y así determinar el orden de los municipios en el sistema urbano.<sup>15</sup> El segundo tuvo en cuenta criterios administrativos (la división administrativa), físico-geográficos (la diversidad y comarcalización geográficas), funcionales (las dependencias y relaciones entre los municipios),<sup>16</sup> y de accesibilidad (definida en función de la contigüidad, la orografía y el sistema de transportes).

Como resultado se obtuvo una división de Navarra en 19 comarcas, que –en aras de la eficacia operativa– se reagruparon en 7 utilizando la homogeneidad agraria como guía principal. En líneas generales las 7 comarcas de Navarra 2000 (Figura 6) se asemejan mucho a las geográficas, y la mayoría de las unidades de segundo orden corresponden a la agregación de dos o más demarcaciones históricas. La diferencia más

<sup>14</sup> *Homogeneidad* (espacios uniformes con caracteres comunes de orden geográfico, económico, social, cultural, político), *polaridad* (unidades heterogéneas interrelacionadas funcionalmente y con un lugar que concentra los servicios) y *operatividad* (región programa o región plan, como instrumento para realizar una determinada política económica, y con frecuencia coincidente con una división administrativa). Cfr. SOLE SABARIS, L. (1977), pp. 62-63. Cfr. ARDAIZ LOYOLA, I. (1980), pp. 154-155.

<sup>15</sup> Como se sabe, mediante correlaciones entre variables este sistema de cálculo logra sintetizar la información amplísima que se maneja en este tipo de estudios (en este caso 32 variables referidas a 1970, en 83 municipios de más de 1.000 habitantes, que se pueden agrupar en físico-climáticas, de carácter agrario, de equipamiento, demográficas y de nivel de vida) y asignar valores a cada uno de los municipios.

<sup>16</sup> Se utiliza para ello el cuestionario de Información Municipal elaborado con vistas al IV Plan de Desarrollo por la Dirección de Coordinación, Planificación y Desarrollo de la Diputación Foral de Navarra (la misma fuente que utilizó Precado para definir sus áreas funcionales), que proporciona información sobre el tipo de actividad comercial y de servicios de cada municipio, los movimientos comerciales y de mano de obra, y el equipamiento urbano. Así se podían conocer las principales relaciones entre municipios y las posibles cabeceras comarcales. Cfr. (1980) ARDAIZ LOYOLA, I., y MARTINEZ VICENTE, p. 22.

evidente entre ambas es la unión en una sola gran área de las comarcas geográficas Valles Pirenaicos y Cuenca de Lumbier-Aoiz. Con alguna excepción, las unidades menores tienen cierta homogeneidad (la mayoría de ellas presenta –en términos del estudio– similitud físico-agrícola, un mismo centro funcional, y accesibilidad semejante). En parte por haber dado primacía a la homogeneidad se han imputado a esta división algunos inconvenientes desde el punto de vista funcional.<sup>17</sup>

La propuesta merece sin duda alguna una valoración muy positiva. Tiene el mérito de haber intentado definir unidades funcionales adecuadas para una administración racional y eficaz, y ello contando con las aportaciones de un amplio equipo multidisciplinar. Probablemente el haberse inspirado en las demarcaciones geográficas ha contribuido a hacer de ésta una división duradera y ampliamente aceptada, aunque no ha llegado a ser operativa. Se ha empleado de forma generalizada en los estudios territoriales y en las publicaciones estadísticas del Gobierno de Navarra, y es también la que utilizan el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes del Gobierno de Navarra, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y el Instituto Nacional de Estadística en el Censo Agrario de 1989.

En 1993 se procedió a su actualización con el fin de incorporar los nuevos municipios constituidos a raíz de la entrada en vigor de la Ley Foral de Administración Local de 1990, y actualizar los nombres de municipios y comarcas para ajustarlos a lo dispuesto en la Ley del Vasconce de 1986. Pero además de éstos, hay algunos otros cambios respecto a las delimitaciones de 1980, que la alejan de la división geográfica. La nueva zonificación divide el territorio en 7 zonas, 19 áreas y 68 subáreas,<sup>18</sup> éstas últimas formadas por unos pocos municipios pero de

<sup>17</sup> En el estudio *La estructura administrativa y funcional de Navarra* publicado en 1989 y redactado por F. Jiménez, L. Biurrun y J. A. Marcén se detallan estos inconvenientes funcionales. La comarca Límite Noroeste cabalga sobre la divisoria de aguas Atlántico-Mediterránea; la de Ultzama deja fuera de la Comarca de Pamplona a un conjunto de núcleos situados en la órbita de la capital; la zona 4 (Tierra Estella) aparece poco compartimentada en relación a su densa red de poblamiento, y las áreas de Lumbier y Aoiz, bien encuadradas desde el punto de vista geográfico en la zona 2 (Valles Pirenaicos), desde una perspectiva funcional tienen más relación con la de Sangüesa. Cfr. *La estructura administrativa y funcional de Navarra. ANALISIS Y PROPUESTA* (1989), pp. 63-64.

<sup>18</sup> Decreto Foral 253/1993, de 6 de septiembre, sobre la composición y denominaciones de la zonificación "Navarra 2000". Esta nueva división adopta el término de zona y no el de comarca a propuesta del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, "para

configuración distinta a las demarcaciones históricas; la accesibilidad parece haber sido el principal condicionante de esta división de tercer orden, ausente en las publicaciones de 1980. Se introducen también algunas modificaciones en los límites intercomarcales, que obedecen probablemente a criterios de uniformidad agraria o bien de dependencia funcional (no se hacen explícitos los motivos de los cambios), y que afectan, salvo excepciones, a las fronteras más imprecisas. Los principales son éstos: la unión de la subzona Valdizarbe a la zona de Pamplona, y la extensión en sentido “horizontal” de la Ribera Alta.<sup>19</sup>

### *Una propuesta global de división administrativa*

En 1989 se publicó un estudio de parecido enfoque dirigido por F. Jiménez Nespereira, y encargado por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra en el marco de los estudios que, para la reforma del Reglamento de Administración Municipal (RAM), se realizaban en ese año. Como indica su título *Estructura administrativa y funcional de Navarra, Análisis y propuesta*, el objetivo, ciertamente ambi-

---

evitar los posibles problemas jurídicos que la denominación Comarca pudiera generar”. En el listado de entidades componentes de las subáreas se asignan las facerías a un municipio de forma que la suma de las superficies municipales y no municipales coincida con la superficie total de Navarra. Cfr. *Zonificación Navarra 2000* (1993).

<sup>19</sup> Respecto a la división de 1980, los cambios intercomarcales son los siguientes: el municipio de Arakil pasa de la zona de Pamplona a la Noroeste, y lo contrario hacen los de Ezcabarte y Oláibar (si el primero es acertado, el excluir Ezcabarte de la zona de Pamplona parece justificable sólo si se entiende en términos de parecido físico-agrícola con los valles situados al N, ya que uno de sus concejos, Arre, es un pequeño barrio del AMP. Por el S, la zona de Pamplona incluye Valdizarbe, antes perteneciente a la Navarra Media Oriental. La Ribera Alta agrega la Ribera Estellesa geográfica y la Ribera del Aragón desde Carcastillo hasta Milagro (antes perteneciente en parte a la Navarra Media Oriental y en parte a la Ribera Tudelana) y pierde el apéndice “ribereño” de Mendigorría, Larraga y Berbinzana en favor de la Navarra Media Oriental. La división de base (en subáreas) no respeta las demarcaciones históricas, como se puede observar en particular en los valles pirenaicos, la Navarra del Noroeste o Tierra Estella. Sorprenden en ella algunas cosas, por ejemplo, la separación de Urrotz de Santesteban de la subárea de Santesteban; la adscripción de Lerga a la Valdorba y no a Valdaibar; la unión de Leizarán y Urumea bajo el nombre de Basaburúa Barrena, que no corresponde al ámbito tradicional de Basaburúa, por más que en alguna división aquéllos aparezcan unidos a este último valle (véase la voz correspondiente en la *Gran Enciclopedia Navarra*); o la formación de algunas subáreas por un solo municipio como Egüés o Lazagurría. Esta división sustituye algunos nombres tradicionales por sus denominaciones vascas (por ejemplo, Malerreka para el valle de Santesteban; Auñamendi, que restringe al Pirineo navarro occidental). A veces emplea por extensión el nombre de una demarcación histórica para designar la unidad compuesta por dos o tres valles históricos (Burunda, por ejemplo).

cioso, consistía en hacer un análisis de la trama de la administración local y elaborar, desde una perspectiva global, una nueva propuesta-modelo de estructura administrativa diseñada en función de una política de Ordenación territorial que garantice la corrección de los desequilibrios territoriales, y asegure una correcta relación espacial entre población, actividades económicas, infraestructuras y servicios públicos. La verdadera finalidad del estudio era —señalan sus autores— servir de reflexión y ayuda en los debates sobre el futuro mapa de entidades locales.

El trabajo se compone de dos partes principales. En la primera, dedicada a la situación de la administración local y a las zonificaciones existentes para la prestación de servicios, se remarcan los dos problemas fundamentales —y relacionados— que aquejan a Navarra y a la mayor parte del territorio español. Por una parte, la pervivencia de una estructura administrativa inadecuada a las necesidades actuales, y por otra, la proliferación de delimitaciones en uso que los Departamentos del Gobierno de Navarra utilizan para diversos fines de tipo sanitario, educativo etc. En la segunda parte se efectúa la propuesta de división administrativa, que se asienta en un orden jerárquico de las entidades locales, y trata de perfilar unidades de gestión viables, ajustadas a los requisitos actuales de la administración pública, y sobre las que debería fundamentarse cualquier planeamiento supramunicipal. Comentamos a continuación esta propuesta teórica, para después hacer referencia a la evolución que, de hecho, ha seguido la trama administrativa.

La nueva organización administrativa presenta una división territorial en tres niveles (Figura 7). Según la distinción que se hace en el estudio, el escalón básico corresponde a la estructura de la administración local (103 distritos que serían los futuros municipios), y los dos superiores a la zonificación funcional del territorio (31 subáreas y 9 áreas), aunque realmente los tres conforman una única propuesta estructurada jerárquicamente. Las delimitaciones espaciales están vinculadas a la designación de los núcleos centrales —escogidos en función de su jerarquía— que concentrarán los equipamientos y servicios correspondientes a cada uno de los niveles establecidos, y que serán, por ello, centros equilibradores de la red urbana. Para cada uno de los niveles se señalan unas cifras mínimas de población y dimensiones meramente indicativas, y una dotación de equipamientos (educativos, sanitarios, deportivos, socio-culturales, de bienestar social), más o menos especializados en función de la categoría de que se trate.

En la elaboración de esta estructura territorial se tuvieron en cuenta criterios geográficos, demográficos e históricos (trazos coincidentes entre las zonificaciones anteriores, límites municipales e históricos, comarcas naturales, barreras orográficas y dependencias funcionales interurbanas). De ahí que se asemeje a la división geográfica, en particular en el nivel de subáreas, ya que las dos respetan –salvo raras excepciones– las demarcaciones históricas; respecto a la división Navarra 2000 presenta algunas modificaciones que vienen a resolver los inconvenientes funcionales que los autores de este trabajo vieron en aquélla. Las agrupaciones de áreas tampoco difieren gran cosa de las comarcas del mismo orden delimitadas en las divisiones geográfica y Navarra 2000; respecto a ellas, la principal originalidad es la unión de la Tierra de Sangüesa a la Cuenca de Lumbier-Aoiz por motivos de índole funcional. Finalmente, los distritos –o unidades de orden inferior– están formados por uno o varios municipios según sea el tipo de poblamiento; dominan las agrupaciones en las comarcas más despobladas y de municipios pequeños como la Navarra Húmeda del NO, Valles Pirenaicos, Tierra Estella y Norte de la Navarra Media, mientras en la Ribera la mayoría de los ayuntamientos constituyen distritos por sí solos. Las agrupaciones se suelen designar –por extensión– con el nombre de uno de los municipios que las integran.

Un trabajo publicado en la revista *Concejo* en 1993 evalúa favorablemente este estudio que es “una apuesta por la comarcalización como fórmula más racional y eficaz de, entre otras cosas, gestionar los servicios públicos”, al tiempo que pone de manifiesto la escasa repercusión de su propuesta, que “no parece haber dado pie a auténticas directrices de ordenación del territorio o de la propia Administración Local”.<sup>20</sup>

## 5.2. La evolución real

### *La reforma desde Ley Foral de Administración Local de 1990.*

En su análisis sobre la división municipal, el estudio que se acaba de comentar pone de manifiesto que la mayoría de los municipios navarros tienen tamaños demográficos muy inferiores a lo deseable. Dos causas principales y bien conocidas explican el “minifundismo local” de Navarra. Primeramente la concentración demográfica en los principales cen-

<sup>20</sup> Véase: “Las comarcalizaciones de Navarra”, en *Concejo, revista para el autogobierno local*, nº 111, (1994).

tros urbanos, y en segundo lugar, la compleja organización municipal de Navarra, herencia del pasado y apenas modificada desde mediados del siglo XIX, que resulta a todas luces inadecuada a las condiciones impuestas por el nuevo reparto espacial de la población y por la modernización de los servicios locales.

Como se sabe, hay en Navarra dos tipos de ayuntamientos: los denominados simples o formados por una sola entidad de población, y los compuestos o constituidos por varias entidades que por regla general forman concejos, es decir, que poseen tierras comunales y límites propios.<sup>21</sup> El Reglamento para la Administración Municipal (RAM) de 1928, que estuvo en vigor hasta 1990, prácticamente equiparaba las competencias ayuntamientos y concejos, de manera que en los municipios compuestos se producía una duplicidad de atribuciones –cuando no intereses divergentes– entre ambos tipos de entidades. En 1986, antes de la entrada en vigor de la Ley Foral de Administración Local (LFAL), había en Navarra 742 entidades locales (204 ayuntamientos simples, y 62 compuestos que agrupaban a su vez a 476 concejos); casi 2 de de cada 3 municipios simples tenía menos de 500 habitantes y casi dos de cada tres concejos no alcanzaba los 50. Estas cifras mostraban la urgencia de modernizar la estructura de la administración local, incapaz en muchos casos de cumplir satisfactoriamente los servicios que tiene encomendados, por falta de medios humanos, técnicos y económicos suficientes.

Las dos vías posibles para la remodelación administrativa –supresión de entidades y asociación para el ejercicio y prestación conjunta de competencias y servicios– fueron contempladas por la La LFAL de 1990, que vino a actualizar la normativa contenida en el RAM de 1928.<sup>22</sup> Trata-

<sup>21</sup> Los ayuntamientos simples son característicos de la Ribera y el S de la Navarra Media; los compuestos de la Montaña y el N de la Navarra Media. Al igual que en otras regiones, en Navarra las divisiones administrativas locales de la Edad Media permanecieron sin apenas alteraciones hasta mediados del siglo XIX. Como bien expone L. J. Fortún, los cambios fueron pocos hasta la Ley Paccionada de 1841, que adaptó el régimen foral a las nuevas circunstancias históricas. La Ley de Competencias y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1845, pieza básica de la reforma municipal, produjo una gran transformación en las demarcaciones municipales navarras. En unos pocos años se fragmentaron muchos valles tradicionales. A partir de entonces sólo se han producido algunos retoques que, al compás de las variaciones demográficas y económicas, alternaron segregaciones e incorporaciones, y perfilaron el actual mapa municipal de Navarra. Cfr. *Gran Atlas de Navarra Geográfico-Histórico* (1986), Tomo II (Historia), pp. 133-137. Para la estructura administrativa actual, véase el Tomo I (Geografía), pp. 47-55.

<sup>22</sup> En la exposición de motivos de la LFAL se define el RAM de 1928 como una “refundición en un cuerpo legal uniforme de las variadas y dispersas normas que regulaban con anterior-

ba esta Ley poner las bases para la reforma de la administración local desde el respeto a la voluntad de las entidades locales y a las peculiaridades históricas de Navarra, a través de la modificación de las competencias, y de los incentivos para favorecer las asociaciones y uniones de municipios.

Por una parte, la LFAL reconoce el municipio como unidad básica y limita las competencias de los concejos, a los que considera como entidades locales menores. Regula las condiciones de alteración, supresión o constitución de unos y otros —que deben orientarse a mejorar el ejercicio de sus atribuciones—, y únicamente establece como medida obligatoria la extinción de los concejos que no alcancen los mínimos de población exigidos para mantener la condición de entidad concejil (15 habitantes de derecho y 3 unidades familiares).<sup>23</sup> La aplicación de estas medidas ha tenido efectos muy modestos sobre la estructura de la administración local, y no siempre acordes con los objetivos que pretendían. Desde la entrada en vigor de la ley se han constituido 7 nuevos municipios (5 de ellos integrantes del AMP) pero no ha habido fusiones.<sup>24</sup> En cambio, en virtud de la disposición obligatoria de supresión de entidades concejiles,

---

riedad la administración de Navarra”. La LFAL vino a actualizar el RAM que, debido a las transformaciones sociales, había quedado en muchos aspectos anacrónico y sin aplicación, así como a adecuar la normativa a las exigencias de la Constitución Española de 1978, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982 y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. La LFAL pretendió conjugar las peculiaridades históricas de Navarra con los planteamientos que dimanaban de estas leyes, e introducir las innovaciones necesarias para el mejor cumplimiento de los principios de desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos que las entidades locales tienen encomendados.

<sup>23</sup> Mínimos ciertamente bajos. La LFAL define así los concejos: “son entidades locales enclavadas en el término de un municipio, con población y ámbito territorial inferiores a éste, con bienes propios y personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses en el ámbito de las competencias atribuidas a los mismos por esta Ley Foral”. Las competencias (ambiguas, y que el concejo puede delegar en su ayuntamiento), se extienden principalmente a la conservación, mantenimiento y vigilancia de su patrimonio, así como a la regulación y ordenación de su aprovechamiento. Art. 37 de la LFAL.

<sup>24</sup> Los nuevos ayuntamientos son éstos: Cizur Mayor, Orcoyo y Beriáin, segregados en 1992 de las cendeas de Cizur, Olza y Galar, respectivamente; Ansoáin y Berriozar, separados de la cendea de Ansoáin en 1991 (los restantes concejos quedaron unidos en el ayuntamiento de Berrioplano); Irurtzun (del valle de Arakil en 1991), y Lekunberri (del valle de Larraun en 1995). Los 5 primeros pueden considerarse integrantes del AMP. Todos cumplen la condición legal de tener más de 1.000 habitantes, salvo Lekunberri. Las principales causas invocadas para solicitar la segregación han sido la adaptación a las realidades físicas, demográficas, urbanísticas y culturales.

en 1990 quedaron extinguidos 88 concejos (73 en la Montaña y 15 en la Navarra Media), de los que más de la mitad eran ya tutelados por el Gobierno de Navarra. Pero apenas se han producido extinciones concejiles voluntarias.<sup>25</sup> En 1995 la estructura administrativa local era la siguiente:

**Distribución por tamaños del número y población de los ayuntamientos y concejos (población de derecho al 1-1-1995).**

Tamaño	Ayuntamientos		Concejos	
	Nº	Habitantes	Nº	Habitantes
1-99	29	1.995	282	12.775
100-499	124	30.061	83	14.895
500-999	39	29.371	3	1.582
1.000-4.999	65	147.857	-	-
5.000-9.999	9	58.820	-	-
más de 10.000	6	268.088	-	-
Total	272	536.192	368	29.252

(Datos facilitados por J. A. Marcén)

<sup>25</sup> Según el RAM, en los concejos en los que la población hubiere quedado reducida a menos de tres vecinos cabezas de familia con residencia permanente, efectiva y continuada de tres años en la localidad, los bienes y derechos de los pueblos afectados quedan, mientras subsistan dichas circunstancias, en Régimen de Tutela bajo la administración directa de la Diputación (véase el Apéndice al capítulo III del RAM, sobre organización y funcionamiento de los Concejos). La Disposición Adicional Primera de la LFAL prevé que, una vez producida la extinción de un concejo, el gobierno y administración de su territorio lo realizará el ayuntamiento al que pertenece, quedando reservado el disfrute y aprovechamiento vecinal de sus bienes comunales a la población residente en el ámbito territorial del concejo. El Decreto Foral 287/1990, que dio cumplimiento a la Disposición Adicional Primera de la LFAL, obligó a extinguirse a los concejos con menos de 15 habitantes de derecho y 3 familias. De ellos, 40 pertenecían a la Cuenca de Lumbier-Aoiz, 14 a la de Pamplona, 18 a los Valles Pirenaicos, 1 al Valle de Arakil, 9 a la Navarra Media Oriental y 6 a la Occidental. La LFAL prevé también la extinción de los concejos por petición de la mayoría de vecinos. Pero esta disposición ha tenido muy poco éxito: sólo se ha producido la extinción voluntaria del concejo de Noain (valle de Elorz), y las de los concejos del valle de Lizoain y el de Mutilva Baja en el valle de Aranguren (al tiempo que los

Por otra parte, con el fin de mejorar la dimensión de las entidades locales, y así incrementar su capacidad de gestión y la eficacia en la prestación de servicios, la LFAL (igualmente la Ley estatal) contempla varias fórmulas de asociacionismo interlocal, unas ya tradicionales en Navarra (Agrupaciones tradicionales,<sup>26</sup> Mancomunidades, Agrupaciones de Servicios) y otras nuevas (Distritos administrativos), la primera forzosa y las tres últimas voluntarias. Tampoco estas figuras asociativas han tenido repercusiones importantes.

Entre ellas los Distritos, que son los únicos con posibilidad de asumir todas las competencias de los municipios y por tanto dar lugar a fusiones voluntarias, ni siquiera han aparecido.<sup>27</sup> Y la constitución de Agrupaciones para la prestación de servicios comunes, que según la LFAL tendrá carácter forzoso para los servicios administrativos, espera la redacción definitiva de la Ley Foral de Agrupaciones, encargada de concretar sus competencias y funcionamiento.<sup>28</sup>

Sólo las Mancomunidades –asociaciones intermunicipales para la ejecución en común de obras y para la prestación de servicios determinados de su competencia– que ya se reconocían en el RAM y gozaban de

---

restantes concejos del municipio cedían sus competencias al ayuntamiento), lo que transformó de hecho a estas dos últimas entidades en ayuntamientos simples.

<sup>26</sup> Las viejas *Agrupaciones tradicionales* son titulares o administradoras de bienes comunes (Comunidad de las Bardenas Reales, Juntas de los Valles de Aezkoa, Roncal, Salazar, Santiago de Lóquiz, etc.) que se rigen por sus Reglamentos y Ordenanzas.

<sup>27</sup> Los *Distritos administrativos* se constituyen cuando los municipios rurales con menos de 5.000 habitantes de derecho delegan en ellos el ejercicio de las competencias que la ley enumera, aunque el Distrito puede llegar a asumirlas todas. Esta figura, sin exigir la extinción de los municipios, trata de constituir unidades de gestión viables, y promover para los pequeños ayuntamientos fórmulas de agrupación que pudieran desembocar en la fusión de municipios de manera voluntaria; a pesar de los incentivos que la LFAL prevé para fomentar la creación de Distritos, hasta el momento no se ha constituido ninguno.

<sup>28</sup> La LFAL establece que su creación se efectuará por la Ley Foral de Agrupaciones, que deberá determinar la denominación de cada Agrupación, su cabecera, la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como las competencias, potestades y recursos económicos que se le atribuyen. El proyecto-borrador delimita 9 áreas territoriales (correspondientes a las establecidas en el estudio de 1989 sobre la estructura administrativa y funcional de Navarra), que permitan centralizar los distintos servicios y funciones susceptibles de agrupación (servicios de secretaría e intervención) en un plazo determinado. Pretende constituir unidades administrativas de tamaño demográfico suficiente para hacer posible su operatividad y rentabilidad, dotándolas de los medios necesarios, humanos y tecnológicos para una eficaz gestión de las funciones y agilización de los procedimientos administrativos, así como para equiparar los servicios entre áreas rurales y urbanas.

cierta tradición, han experimentado en los últimos años un desarrollo notable, aunque quizá no todo lo coordinado que hubiera sido deseable (hay municipios que pertenecen a varias mancomunidades de funciones distintas). En 1995 había en Navarra 53 mancomunidades de diversos tipos, entre las cuales destacan por sus competencias las de servicios varios (Figura 8).<sup>29</sup>

### *Múltiples divisiones territoriales en vigor*

Los dos estudios que se acaban de comentar, y cualquier análisis referente a la administración local, llaman la atención sobre la diversidad y falta de coordinación de las zonificaciones en vigor para cada servicio público, que dan como resultado una amplia colección de mapas diferentes.<sup>30</sup> A modo de ejemplo se recogen algunas zonificaciones que se han juzgado de interés en la figura 9. (Los comentarios de los mapas se exponen a partir de la página 585).

Es muy difícil, si no imposible, establecer un marco territorial único para los distintos servicios de la administración pública, ya que el ámbito espacial idóneo de cada uno depende en mayor o menor medida del umbral del servicio, de los equipamientos ya instalados, y de los cambios —frecuentes— en las políticas sectoriales. Pero también es cierto que la diversidad de zonificaciones en uso, motivada en parte por la falta de coordinación entre los distintos Servicios del Gobierno de Navarra, tiene inconvenientes obvios. Es incómoda para las corporaciones municipales y la población, que se ven obligadas a tratar cada competencia con distintas entidades, y a acudir a localidades diferentes en función del servicio de que se trate; complica innecesariamente la gestión administrativa, e impide el diseño de un modelo territorial de actuación para ejercer con coherencia las funciones de planificación y gestión.

<sup>29</sup> Las Mancomunidades son, como se sabe, asociaciones limitadas. No pueden asumir todas las competencias de los municipios, y su potestad tributaria se reduce exclusivamente a los gastos (imposición de tasas, contribuciones especiales) que se deriven de sus actividades. Además de las 5 “plurifuncionales”, en 1995 había 6 para abastecimiento de aguas, 9 de recogida de residuos sólidos urbanos, 22 de servicios sociales de base y 11 de servicios deportivos.

<sup>30</sup> Véase “Las comarcalizaciones de Navarra”, en la revista *Concejo*, nº 111 (1994). Cada servicio público —se denuncia— ha atendido a sus propios objetivos al margen de las divisiones de otros servicios, y sin tener en cuenta planteamientos generales que pudieran tratar de establecer una red institucional de segundo grado que se superponga a la trama básica de forma coherente, conformando con ésta un nuevo modelo territorial. El análisis muestra también cómo al superponer las principales divisiones territoriales prácticamente se llega de nuevo a un mapa municipal.

## 6. Una división homogénea desde la Economía

Las divisiones homogéneas con las que los economistas suelen delimitar comarcas agrarias tienen también su representación en Navarra. En su investigación sobre la *Agricultura de Navarra entre 1962 y 1982* (1986) M. Rapún, después de ofrecer un panorama general sobre las principales divisiones territoriales efectuadas desde una perspectiva agraria, propone una nueva zonificación orientada a poner de relieve –desde una óptica económica– la diversidad del espacio agrario de Navarra. Mediante el análisis de diversas variables extraídas de las Hojas de Riqueza Municipal (superficies de regadío, tierras de labor de secano, viñedo, prados y pastizales, forestal; nº de cabezas de bovino/ovino por 100 ha. de SAU), y con los métodos habituales entre los economistas (análisis factorial y análisis jerárquico), definió para 1962 la orientación productiva predominante de los municipios, adscribiéndolos a distintas zonas agrarias de producciones relativamente homogéneas, que recogían a grandes rasgos las principales vocaciones agrarias de Navarra (figura 10).

Distingue 4 zonas (cerealista, regadío, bovina y ovina), no todas –advierte él mismo– definidas por una orientación productiva concreta y, con el fin contar con unidades de análisis más uniformes, divide las más heterogéneas (cerealista y ovina) en 4 subzonas cada una, en función de las variables que mejor las diferencian, orientado por las subcomarcas del Ministerio de Agricultura.<sup>31</sup> Sobre ellas realizó el estudio comarcal de las principales transformaciones agrarias experimentadas en las dos décadas siguientes (orientación productiva, dinámica de las explotaciones, división parcelaria, regímenes de tenencia, población activa agraria y mecanización) y en función de la trayectoria seguida por estas variables elaboró, para 1972 y 1982, sendos mapas que representan tres tipos de agricultura con respuestas distintas ante los cambios del sector agrario: *intensiva*, caracterizada por la intensificación (altos índices de mecanización y de activos por unidad de SAU) y la especialización productiva;

<sup>31</sup> La zona cerealista se divide en las subzonas de Regadío (con mayor importancia del regadío, menos ganadera y forestal), Tafalla-Lumbier (caracterizada por el viñedo), Estella (representativa de los valores medios de la zona), y Pamplona (más ganadera). Y la ovina se divide en las de Ochagavía (valles de Roncal y Salazar, la más genuinamente ovina), Aoiz-Pamplona (con mayor peso del bovino que en el resto de la zona), Baztán-Larraun (estructura equilibrada entre el ovino y bovino de leche) y Alsasua-Lumbier (la más agrícola, particularmente el área de Lumbier). Tampoco ahora las pautas son homogéneas.

*extensiva*, por su respuesta a la evolución agraria mediante la sustitución capital-trabajo (aumento del tamaño de las explotaciones, bajos índices de mecanización y de activos por SAU, altos índices de potencia por activo); y *marginal*, por su tendencia hacia marginación progresiva respecto al proceso general de crecimiento económico.<sup>32</sup>

A grandes rasgos, el mapa de zonas agrarias (un mapa de coropletas, eliminadas las fronteras entre municipios contiguos pertenecientes al mismo intervalo) guarda mucha relación —es lógico que así sea— con el de usos del suelo, y es reflejo de los condicionantes naturales —clima y relieve— que determinan las posibilidades agrícolas y ganaderas. Hay sin embargo algunas cuestiones que resultan inusuales desde el punto de vista geográfico, aunque sean comprensibles si se repara en el procedimiento utilizado para tratar los datos y confeccionar el mapa (sorprende, por ejemplo, la exclusión de Tudela de la zona de regadío). Menos familiares resultan a los geógrafos los mapas que representan los tres tipos de agricultura, porque el significado de los términos *intensivo* y *extensivo*, habitualmente empleados por economistas y geógrafos, no parece ser el mismo para unos y otros. Seguramente a un geógrafo le será extraña la agrupación en un mismo tipo de agricultura *intensiva*, de la especializada en regadío y la de orientación ganadera predominante.

Dejando al margen las dificultades —a veces la imposibilidad— para comparar las fuentes estadísticas agrarias de años distintos, y sin olvidar que el enfoque, los conceptos y el método de la Economía no son los mismos que los de la Geografía, desde una visión geográfica se echa en falta en este análisis, realizado con procedimientos distintos pero con datos habitualmente utilizados por los geógrafos, la expresión de la diversidad espacial, una valoración crítica más detallada de los datos, el empleo de cifras absolutas que coloquen en su lugar a las relativas y ayuden a interpretar más certeramente los hechos. En cualquier caso, es justo reconocer a este trabajo el mérito de haber intentado una aproximación comarcal al tema siempre complejo y difícil de las orientaciones productivas agrarias.

<sup>32</sup> La intensiva está formada por las zonas de regadío y bovina, y la subzona ovina de Baztán-Larraun; La extensiva comprende la zona cerealista y las subzonas ovinas de Aoiz-Pamplona y Alsasua-Lumbier, y la marginal las subzonas ovinas de Ochagavía, y de Alsasua-Lumbier en 1982.

## 7. Divisiones homogéneas naturales

Por último, cabe hacer mención de dos divisiones homogéneas hechas en función de elementos naturales. La clasificación climática (según Thornthwaite) que J. Creus expone en el Gran Atlas de Navarra (1986) divide el territorio en 5 grandes tipos de climas que se definen según índices hídricos calculados en función de la humedad y la aridez, y que reflejan los contrastes entre las dos Navarras extremas y la disminución de la humedad y aumento de temperaturas de N a S y de O a E (figura 11.a). Los climas perhúmedos (índices superiores a 100 y pequeña o nula falta de agua en verano) ocupan la mitad N de los Valles Pirenaicos, la vertiente Atlántica, el Corredor del Arakil, y presentan matices que reflejan las diferencias térmicas (desde el microtérmino de las altas cumbres pirenaicas del Anie al Ory hasta el mesotérmico II del extremo NO de la Navarra). Los climas Húmedos se extienden por la Navarra subpirenaica, con dos subtipos, el de la Cuenca de Pamplona hasta el río Erro (con influencia atlántica aunque menor humedad y mayor evapotranspiración que los anteriores y pequeño déficit de agua en verano) y el de la mitad meridional de los Valles Pirenaicos y cabeceras de algunos ríos de Tierra Estella, menos húmedo y más cálido. Los Subhúmedos (índice hídrico de 0 a 20, e inviernos más suaves) ocupan una estrecha franja al S de la anterior con 3 matices: Cuenca de Lumbier Aoiz, N de Tierra Estella y vertiente S de la sierras que cierran la Montaña. Los Secos-subhúmedos (índice hídrico de 0 a -20 y moderado superavit de agua en invierno) ocupan la Navarra Media, y el Semiárido (-20 y -40 y nulo superavit de agua) toda la Ribera.

En su mapa de Biogeografía, J. Loidi y J. C. Bascones (1995) cartografían las unidades territoriales de las series de vegetación (Figura 11.b), siguiendo la tipología bioclimática de Rivas Martínez (*Clasificación bioclimática de la Tierra*, 1994), y sobre la base de los pisos de vegetación y una zonación ombroclimática muy parecida a la de Creus. Después de destacar la gran variedad biogeográfica de Navarra, fruto de la convergencia de influencias pirenaicas, cantábrico-atlánticas y mediterráneo-aragonesas, delimitan los ámbitos de las dos grandes regiones que se distinguen en la Europa meridional: eurosiberiana y mediterránea. En la primera –la más rica en flora y vegetación– donde convergen dos provincias –Cantábrico-atlántica y Pirenaica– distinguen varias unidades menores; en la Cantábrico-atlántica separan el subsector euskaldún oriental de los valles cantábricos (caracterizado por series de robles, alisos y algunas del haya), y el alavés (series de roble y roble pubescente, y

amplitud del piso submontano) situado al S de la divisoria de aguas. En la Pirenaica (al E de la confluencia del Irati-Urrobi, con amplia extensión del piso montano y presencia de los pisos subalpino y alpino) casi enteramente ocupada por el subsector pirenaico occidental destacan las diferencias entre la parte N (series de hayedo-abeto, pino albar y negro) y S (roble pubescente con pino albar y abeto, abundante boj, y carrasca en el extremo meridional). En la Depresión del Ebro, que coincide con el dominio de la provincia aragonesa de la región Mediterránea, distinguen varios sectores de N a S: Castellano-cantábrico (series de quejigo y carrasca) en la franja más septentrional, Riojano-estellés (carrasca) al S de ella, Somontano aragonés en comarcas cercanas a Sangüesa al E del Aragón (boj-carrasca; quejigo-tomillo), y Bardenas-Monegros, que ocupa la Ribera (coscoja, tamariz, ontinas, sisallos).

La configuración de estas áreas que, como es lógico, presenta un gran parecido con la clasificación climática de Creus, no hace sino corroborar los hechos que destaca la división geográfica. La línea de separación entre las regiones eurosiberiana y mediterránea, que es la principal frontera biogeográfica de Navarra, coincide en gran parte con el límite entre la Montaña y la Ribera (únicamente se separa de aquélla en las Cuencas, donde hace una estrecha inflexión hacia el N a lo largo del curso del Arakil en la de Pamplona y otra más amplia en la de Lumbier Aoiz, siguiendo el curso del Irati). Los subsectores coinciden con las diversas áreas climáticas, y señalan la transición gradual hacia el E y el Sur.

### Consideración final

Hemos visto que Navarra cuenta con una variada nómina de demarcaciones territoriales, representativas de las diversas acepciones de región que se han perfilado a lo largo del siglo XX. Según épocas y modas, Navarra ha sido dividida en regiones político-históricas, zonas homogéneas en función de la naturaleza o los hechos económicos, comarcas geográficas y funcionales, unidades de planificación...

Al acentuar distintos aspectos de la realidad, estas divisiones nos ofrecen imágenes diferentes del territorio, que se complementan —más que se superan— unas a otras. En este sentido, puede decirse que las aportaciones principales de todas ellas siguen siendo válidas. Dejando al margen las zonificaciones concebidas exclusivamente para la prestación de distintos servicios y las que se han hecho atendiendo a un solo tipo de

criterios –que no delimitan verdaderas comarcas–, la división geográfica y las de propósito general realizadas a iniciativa de la Administración pública se han basado en un conjunto amplio de factores y elementos –naturales, históricos, culturales, funcionales, económicos, sociales– y todas ellas terminan por señalar la interrelación entre los factores físicos y los hechos de la vida humana. Por ello, sus conclusiones son parecidas y sus expresiones cartográficas están cercanas unas de otras.

Ahora bien, de estas delimitaciones comarcales poco ha trascendido a la realidad práctica. La legislación de Navarra no contempla la comarca como unidad de acción, como ente con personalidad jurídica y capacidad gestora, intermedia entre las entidades locales y la Administración autonómica. Aunque la mayoría de los técnicos se muestran a favor de su reconocimiento institucional, no parece que la Comunidad Foral presente circunstancias propicias para ese reconocimiento. Como señala Marcén, Navarra es una autonomía uniprovincial muy heterogénea –cabe preguntarse por la utilidad y dificultades de una organización comarcal–, donde la evolución histórica, disgregadora, ha seguido un camino inverso a la idea de agrupación, y el sentimiento de pertenencia al municipio está muy arraigado (no hay que olvidar la importancia de los comunales de los pueblos). Desde los Organismos públicos se ha optado por potenciar otros instrumentos asociativos para adaptar las unidades administrativas locales –las que son operativas realmente– a la nueva organización territorial resultante de las transformaciones sociales y económicas de la segunda mitad del siglo XX.

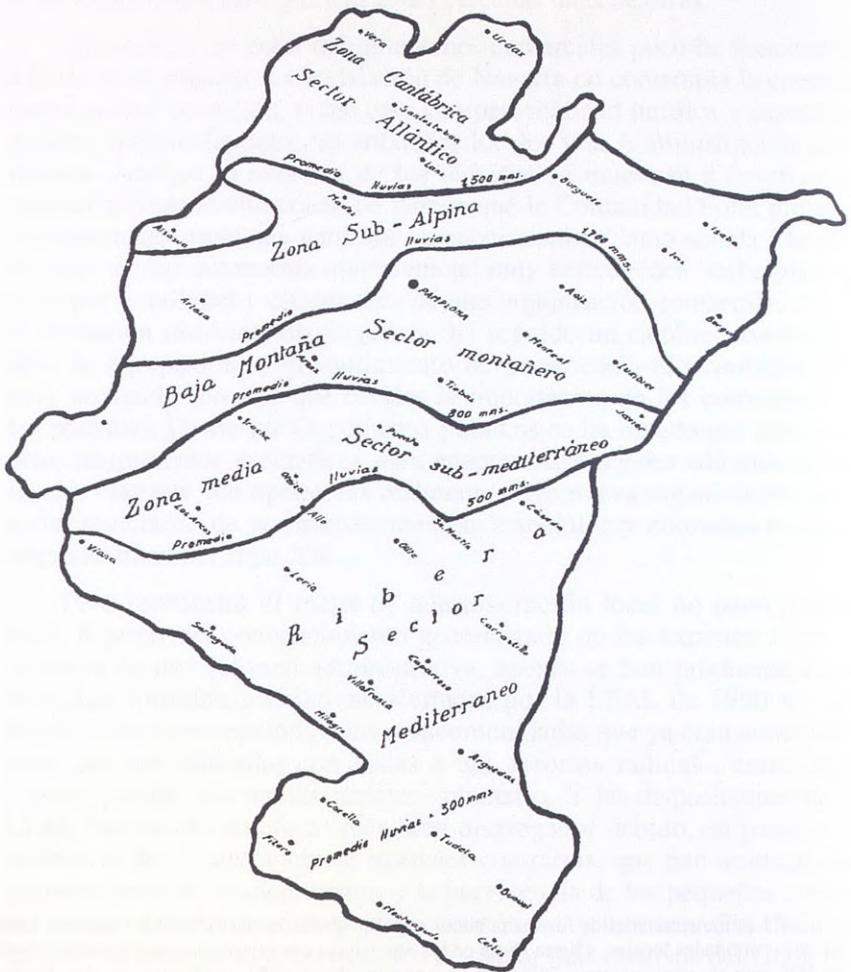
Pero remodelar el mapa de administración local no parece tarea fácil. A pesar del convencimiento generalizado de los expertos sobre la urgencia de una reforma administrativa, apenas se han producido cambios. Las fórmulas asociativas ofertadas por la LFAL de 1990 no han tenido éxito –a excepción de las mancomunidades que ya eran conocidas, pero que son limitadas con vistas a una reforma radical–, entre otras razones porque han tenido carácter voluntario. Y las disposiciones de la LFAL han tenido un efecto más bien disgregador debido, en parte, a la existencia de circunstancias e intereses contrarios, que han animado las segregaciones de ayuntamientos, y la pervivencia de los pequeños concejos aún en condiciones de penuria económica y humana. Sin duda ha influido en estas tendencias el deseo de captar más recursos del Gobierno de Navarra<sup>33</sup>, al que se añaden razones de prestigio social, falta de concreción de los programas de fomento de fusiones, o a veces, simplemente el desinterés de los vecinos.

En vista de la evolución cabe cuando menos preguntarse sobre la manera en que se han utilizado las posibilidades de la LFAL. Las reformas –advierten los técnicos– deben emprenderse desde una perspectiva global, ya que si se aplican de forma descoordinada, las figuras asociativas previstas en la ley pueden complicar más aún la trama administrativa.

<sup>33</sup> Las transferencias de fondos públicos suponen alrededor del 50% de los ingresos anuales de las entidades locales, y hasta ahora en los municipios compuestos se han repartido a razón de 25% para el ayuntamiento y 75% para los concejos. No extraña, por tanto, que concejos que han experimentado un crecimiento fuerte y terminan por hacerse cargo de muchos servicios municipales deseen independizarse y así recibir íntegramente los fondos que les correspondan por su tamaño demográfico.

Figura 1. Las zonas de D. Nagore

1-a. Zonas de vegetación natural



NAGORE, D. (1945), "Geografía botánica de Navarra"

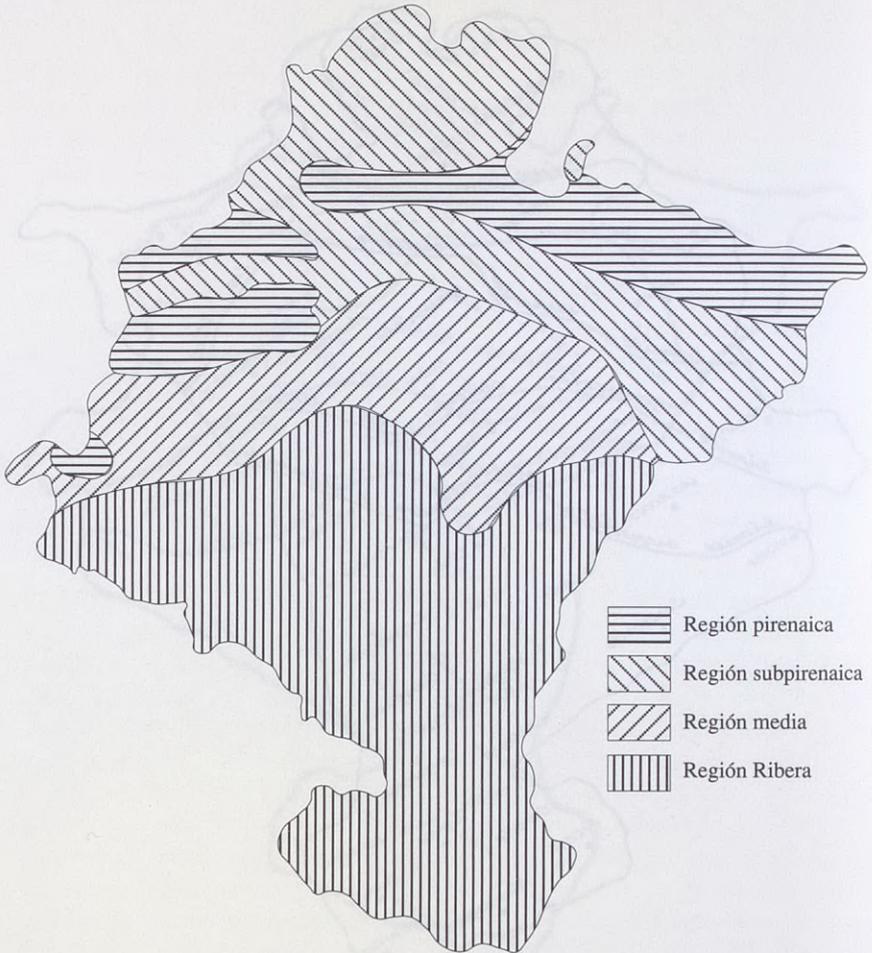
1-b. Zonas de cultivo de D. Nagore



NAGORE, D. (1945), "Geografía botánica de Navarra"

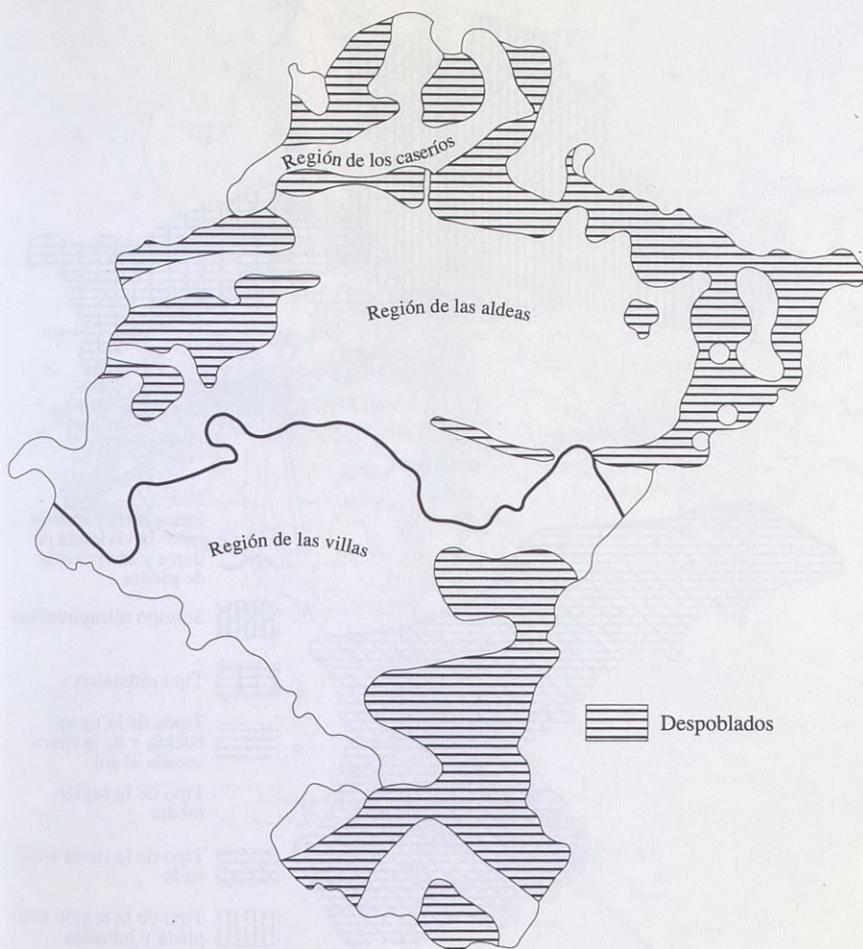
**Figura 2. Divisiones de L. Urabayen.**

2-a. Regiones climáticas



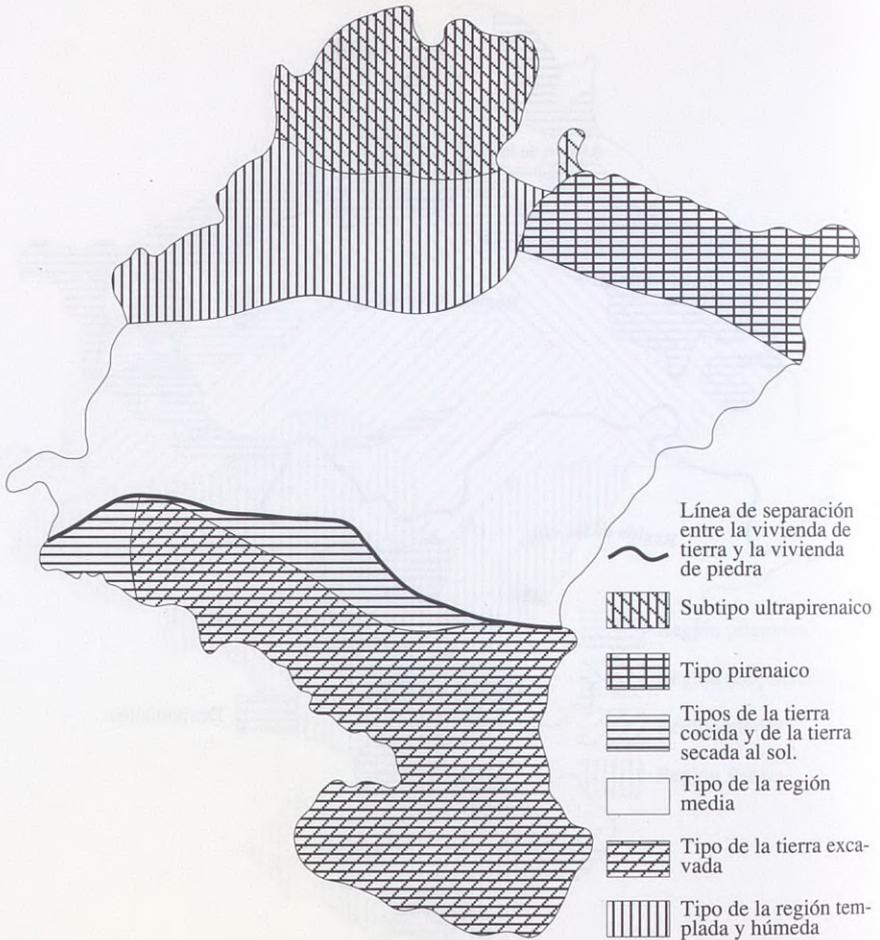
URABAYEN, L. (1931), *Geografía de Navarra. Texto explicativo del Atlas Geográfico de Navarra.*

2-b. Distribución de la población



URABAYEN, L. (1931), *Geografía de Navarra. Texto explicativo del Atlas Geográfico de Navarra.*

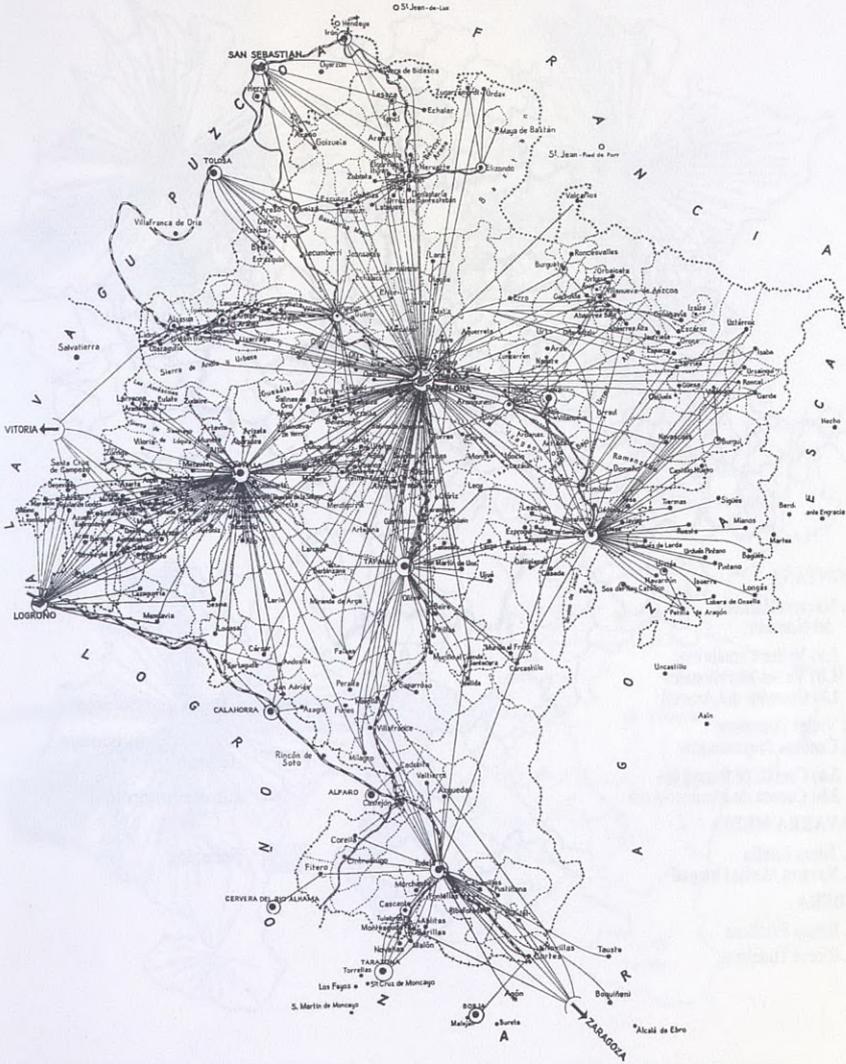
2-c. Clasificación de las viviendas de Navarra



URABAYEN, L. (1931), *Geografía de Navarra. Texto explicativo del Atlas Geográfico de Navarra.*

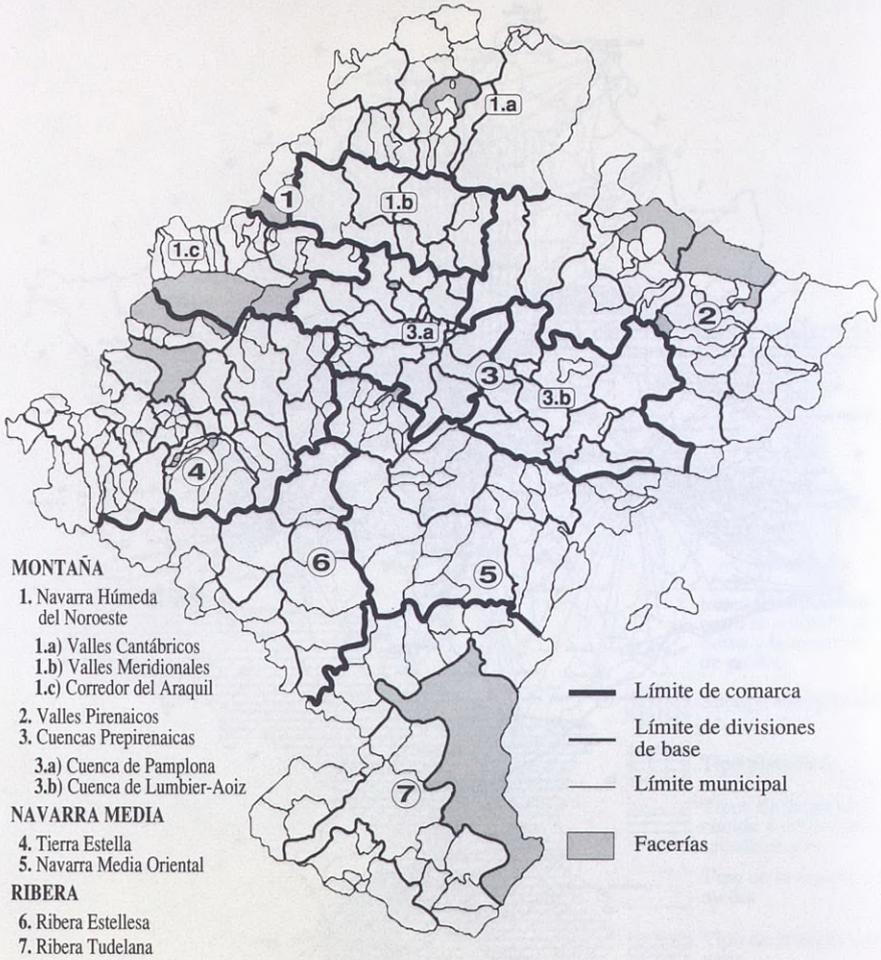
Figura 3.

Áreas de mercados principales de J. M. Casas y A. Abascal



CASAS TORRES, J.M., ABASCAL GARAYOA, A. (1948), *Mercados Geográficos y Ferias de Navarra*.

**Figura 4.**  
**Regiones y comarcas geográficas de A. Floristán y S. Mensua**

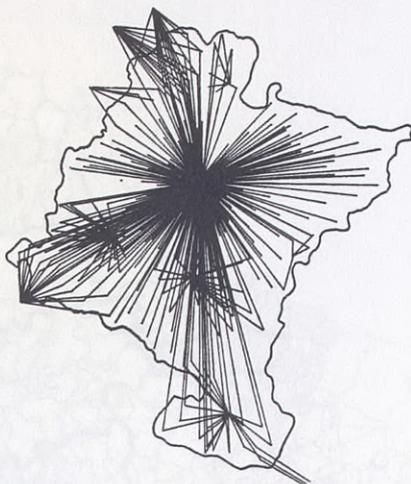


FLORISTAN SAMANES, A., dir., (1986), *Gran Atlas de Navarra Geográfico-Histórico*.  
 1. Geografía.

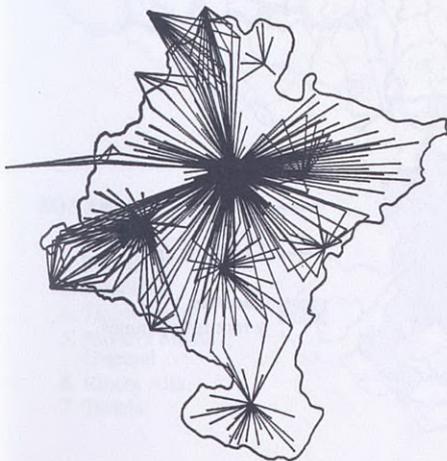
Figura 5. Las comarcas funcionales de A Precedo



Flujos terciarios: enseñanza media



Flujos terciarios: servicios sanitarios



Flujos terciarios: servicios profesionales

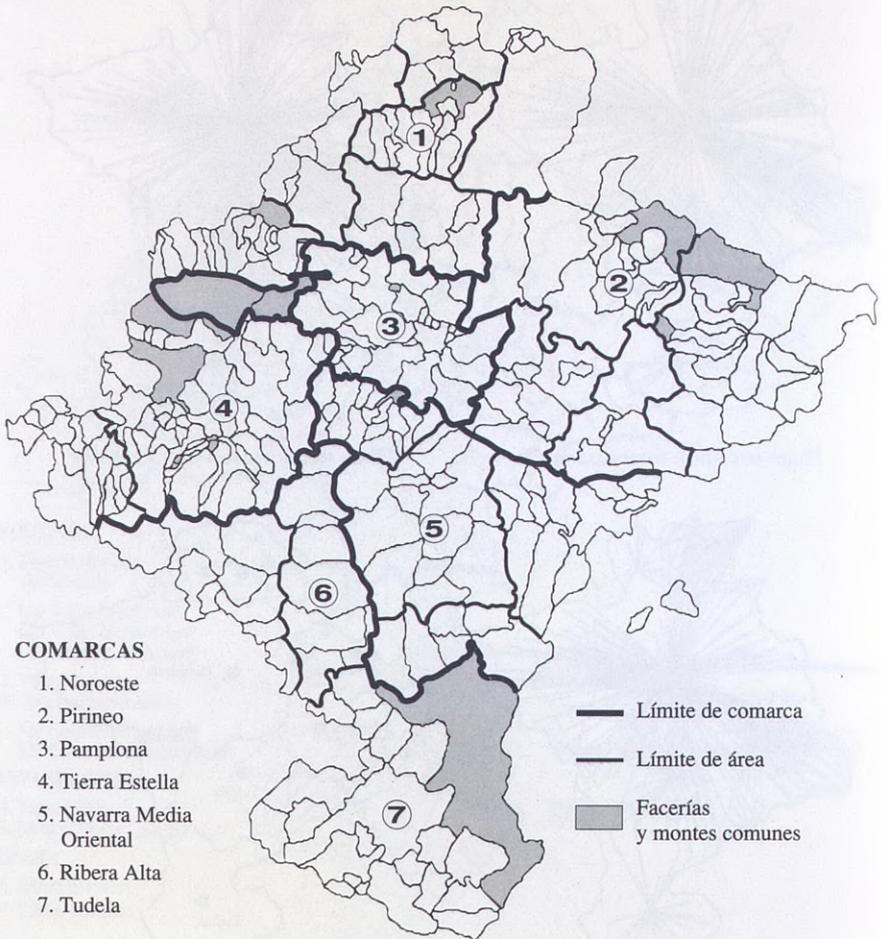


Comarcas funcionales o polarizadas

PRECEDO LEDO, A. (1976), *La red urbana de Navarra*.

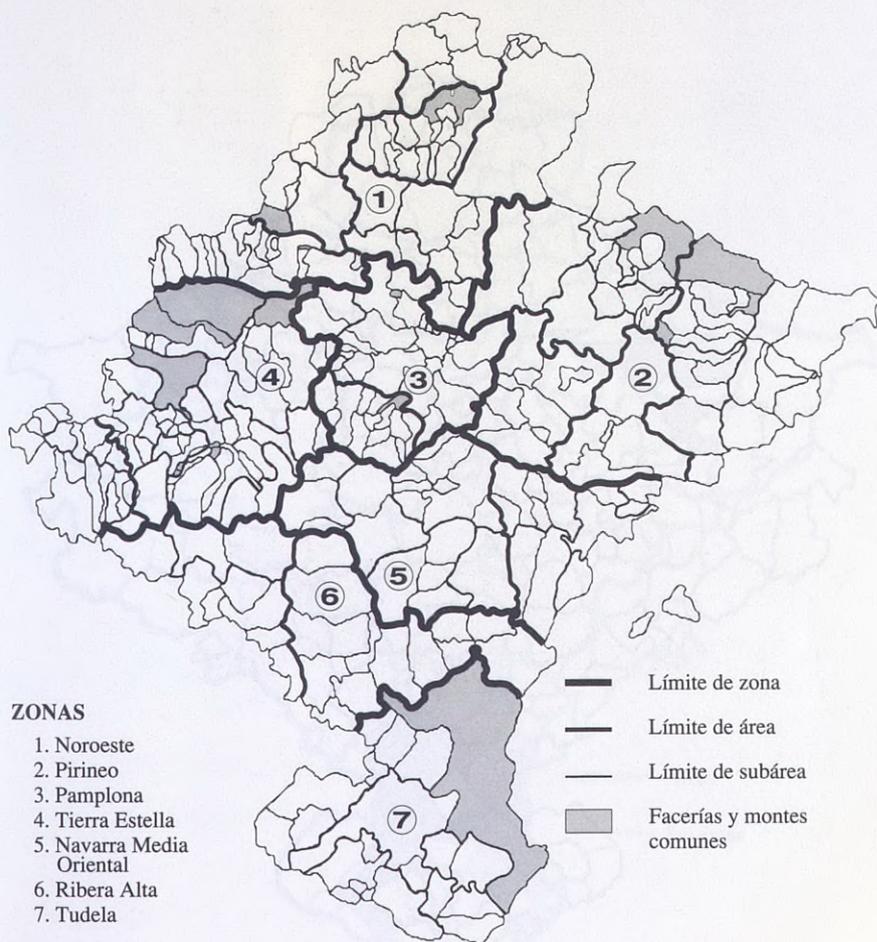
### Figura 6. Divisiones de Navarra 2.000

#### 6-a. División de Navarra 2000 (1980)



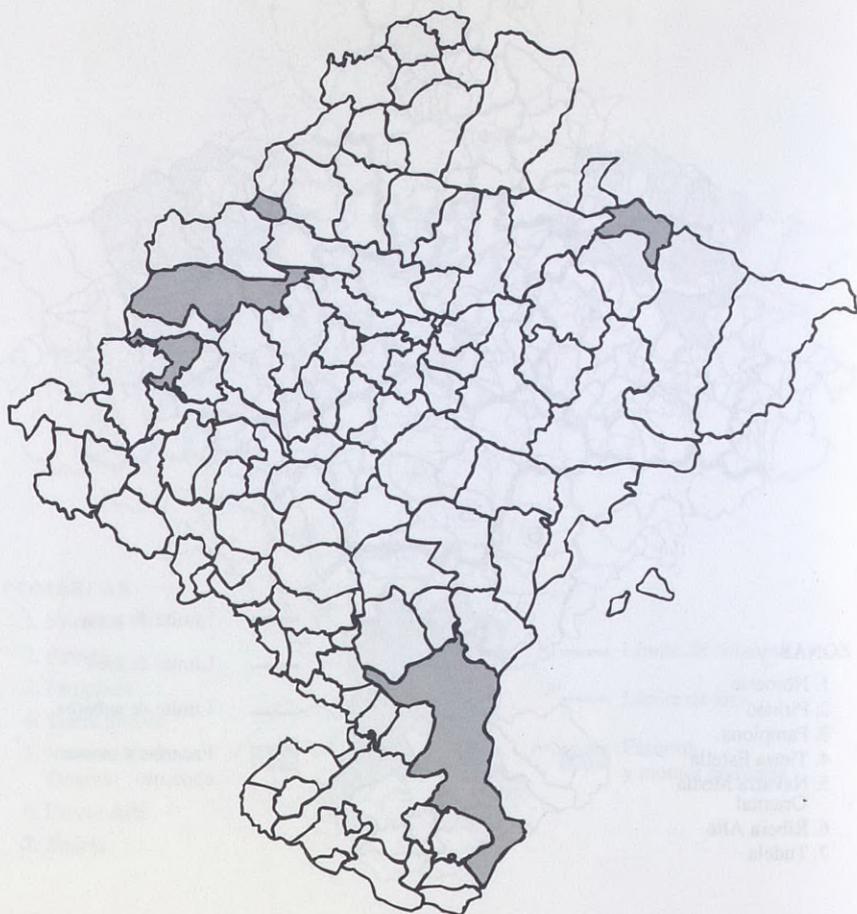
ARDAIZ LOYOLA, I., y MARTINEZ VICENTE, J. S., Coord. (1980), *Estudio de Prospec-tiva Navarra. Año 2000.*

6-b. División de Navarra 2000 (1993)



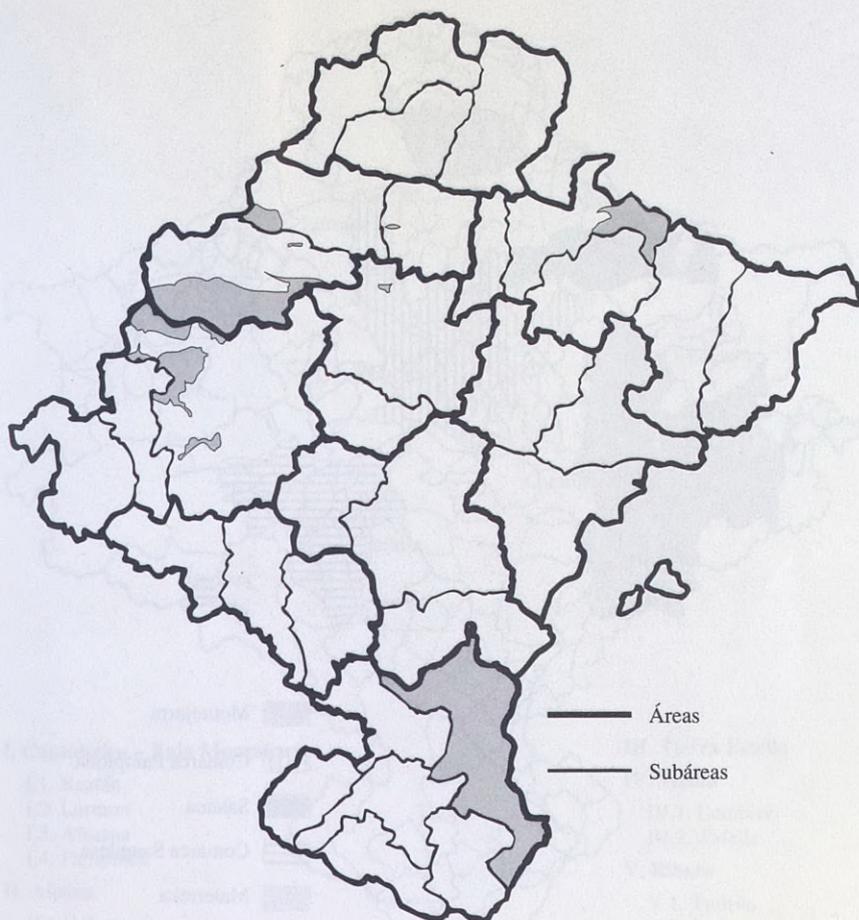
Zonificación Navarra 2.000; Gobierno de Navarra (1993).

**Figura 7.**  
**Propuesta de reforma de la Administración Local**  
7-a. Propuesta de distritos Municipales



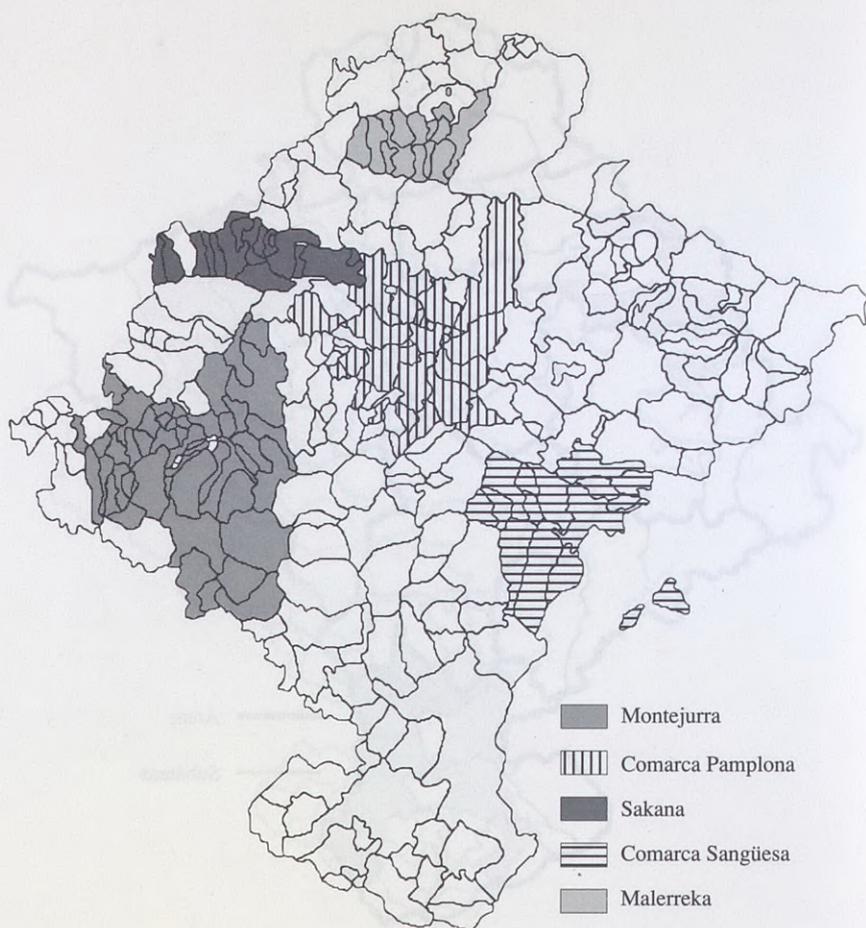
JIMENEZ NESPEREIRA, F., dir. (1989), *La estructura administrativa y funcional de Navarra. ANALISIS Y PROPUESTA*

7-b. Propuesta de zonificación funcional.



JIMENEZ NESPEREIRA, F., dir. (1989), *La estructura administrativa y funcional de Navarra. ANALISIS Y PROPUESTA*

**Figura 8.**  
**Las mancomunidades plurifuncionales en 1995**



**Figura 9. Algunos ejemplos de zonificaciones**

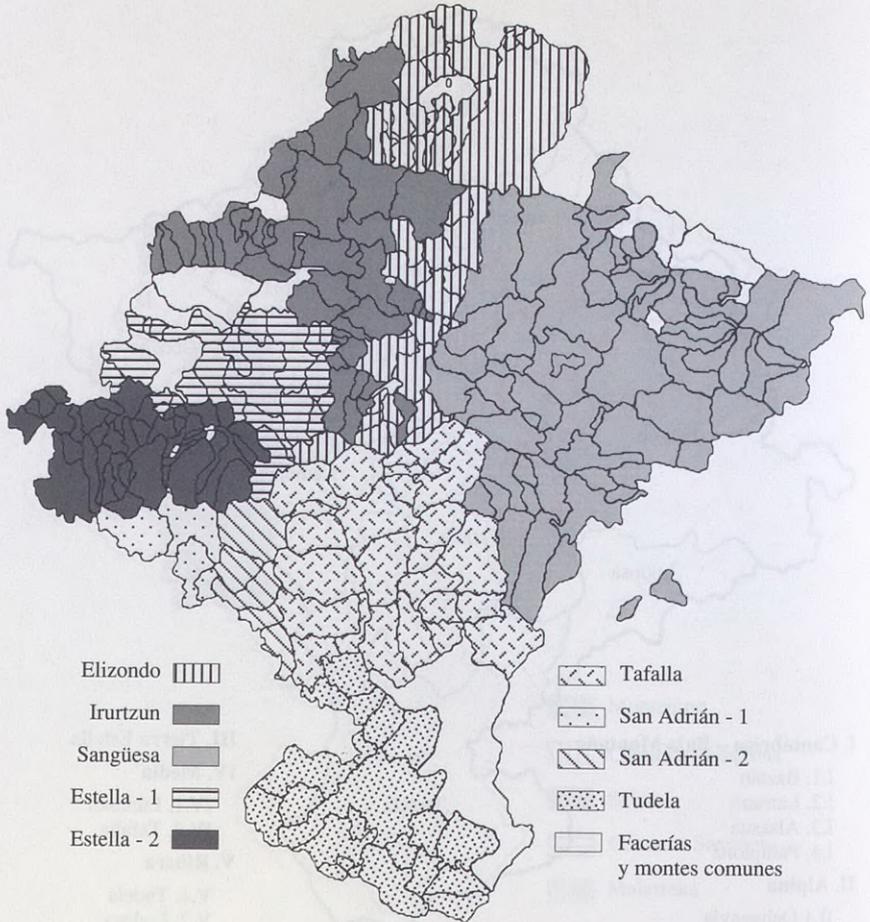
9-1. Sector agrario

a) Comarcas y subcomarcas de Navarra. Ministerio de Agricultura

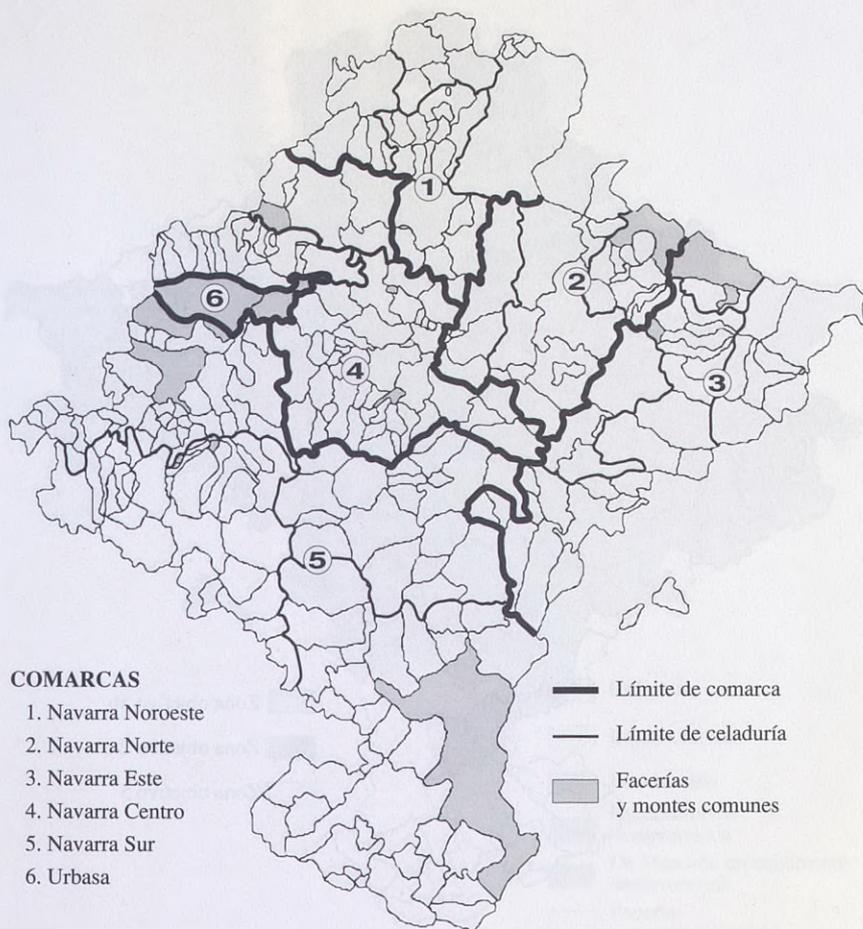


Obtenido de RAPUN GARATE, M. (1986), *La Agricultura de Navarra entre 1962 y 1982*.

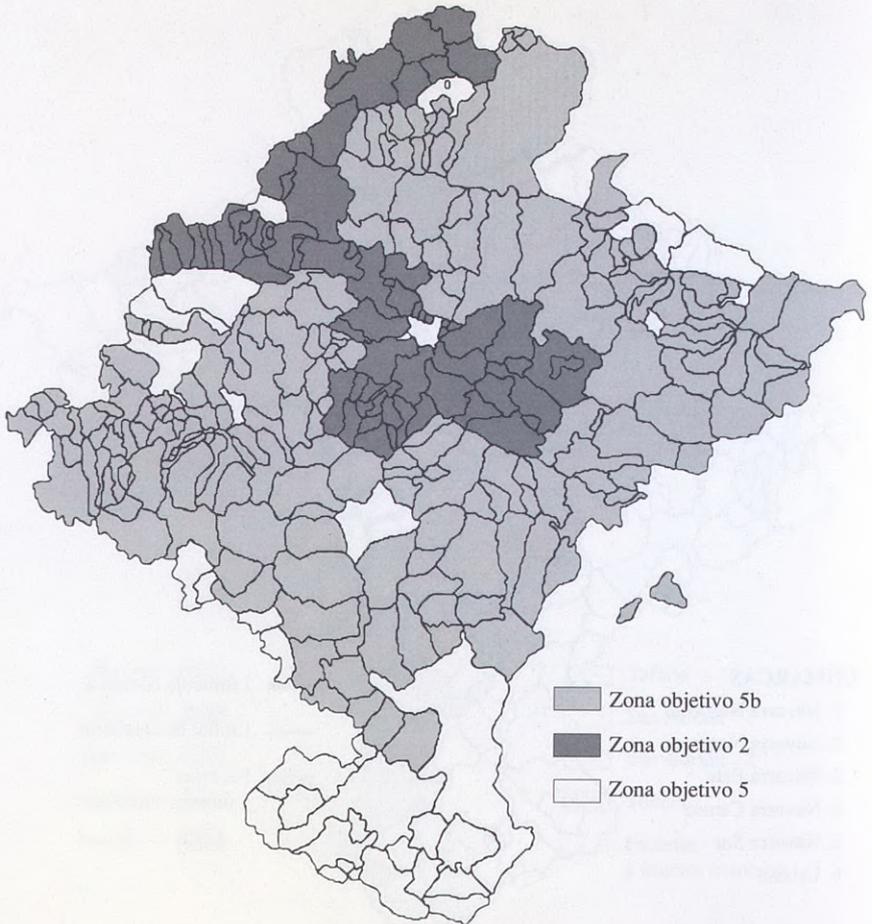
b) Zonas del Departamento de Agricultura, Ganadería  
y Montes del Gobierno de Navarra.



c) Comarcas de la Sección de Montes del Gobierno de Navarra

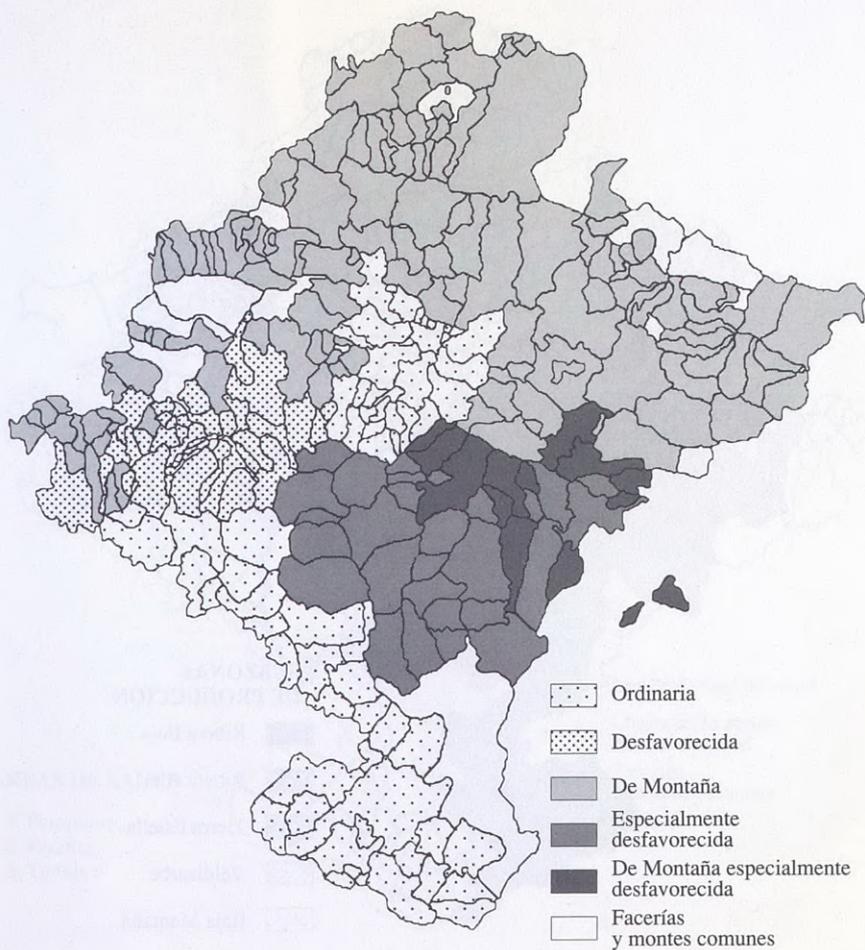


d) Zonas objetivo 2 y 5b de la Unión Europea (1994-1999).



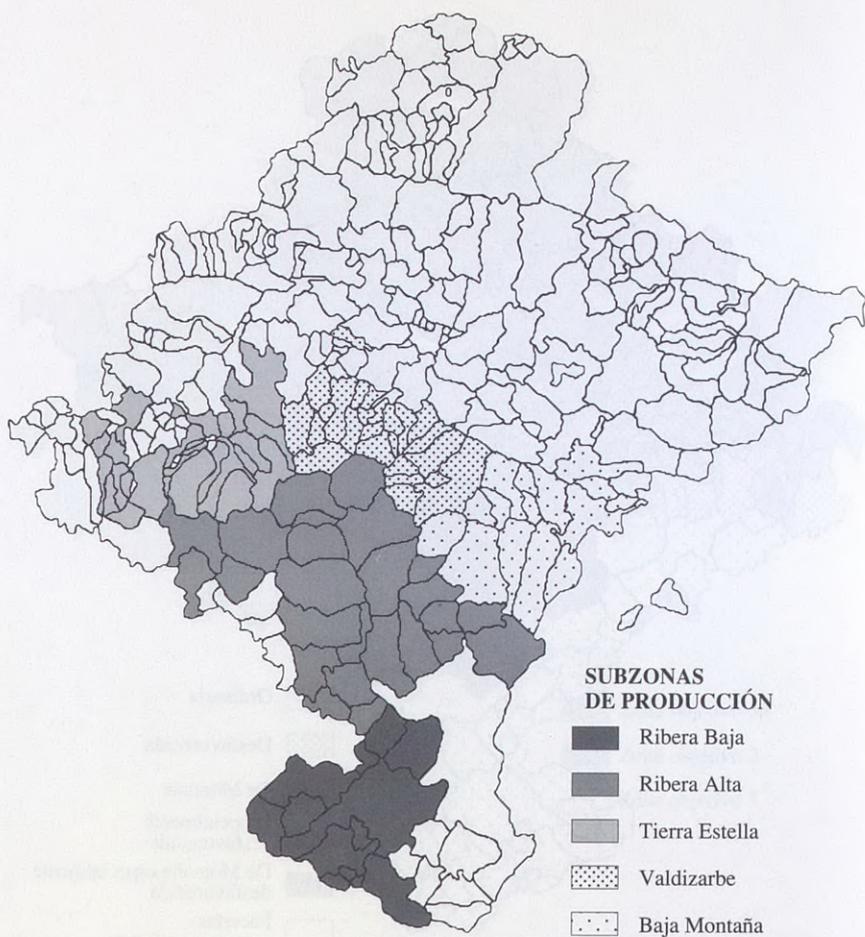
*(Mapa facilitado en la Sección de Montes del Gobierno de Navarra)*

e) Zonas desfavorecidas de la Unión Europea

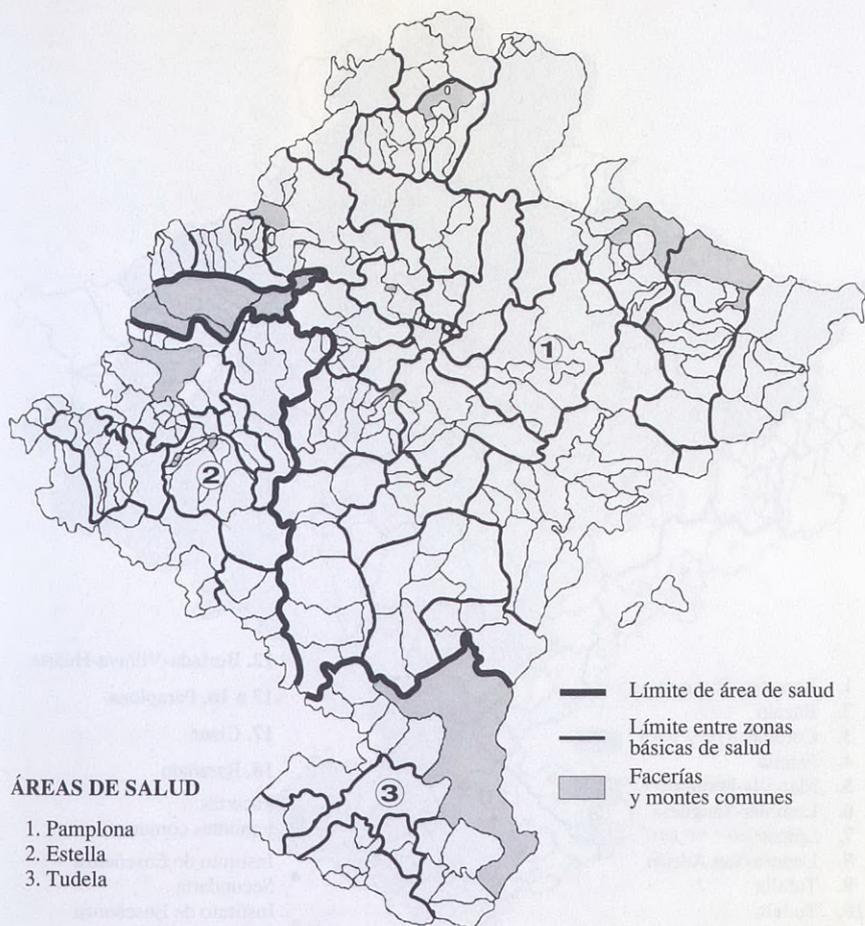


*Datos facilitados por el Departamento de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Navarra*

f) Zona Vitivinícola. Denominación de Origen "Navarra"



## 9-2. Zonificación Sanitaria

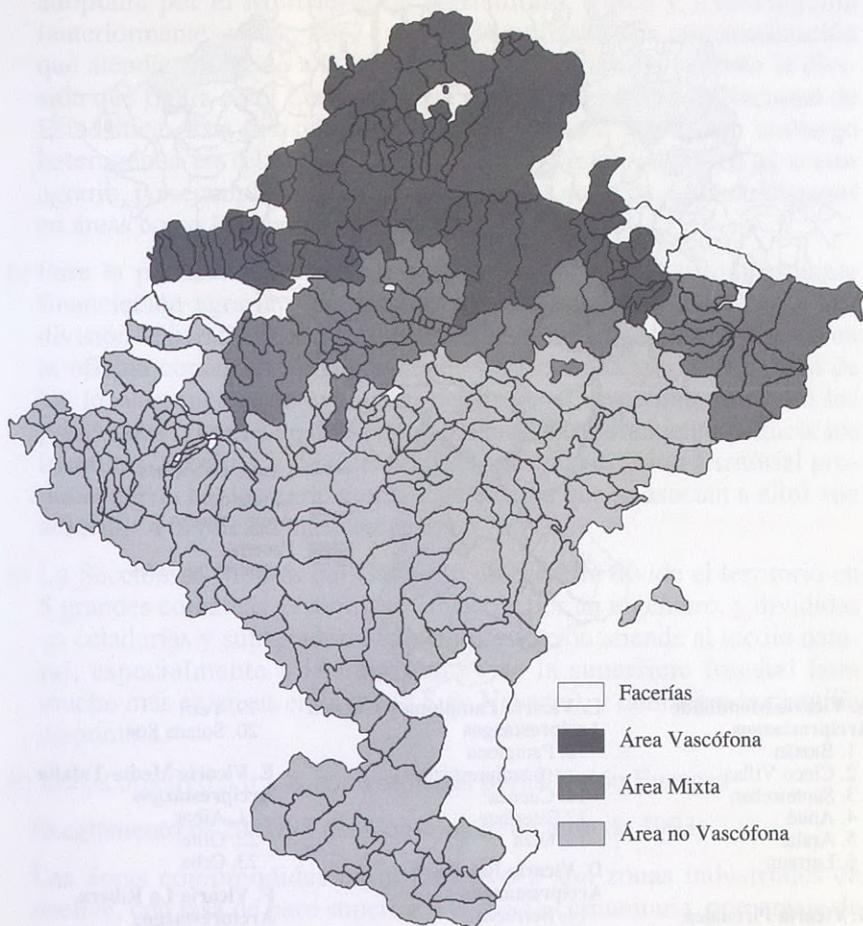


## 9-3. Distritos educativos

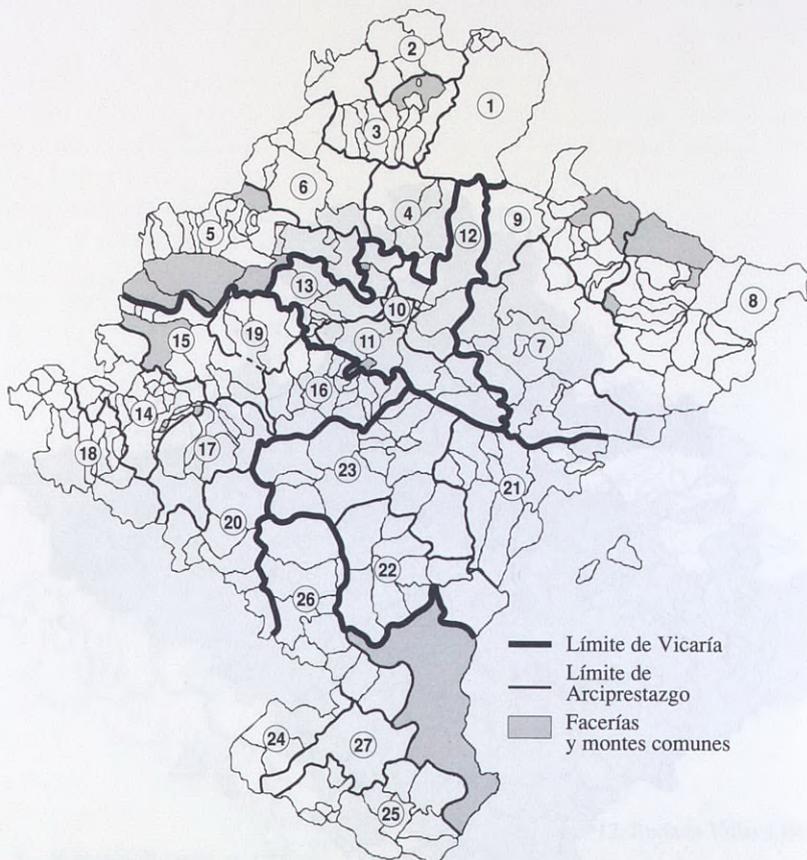


(Municipios con más de un centro de Enseñanza Secundaria. Tudela: 2, Burlada: 3, Pamplona: 15 –uno de ellos de enseñanza secundaria obligatoria–, Barañain: 2)

### 9-4. Áreas Lingüísticas



## 9-5. División eclesiástica



### A. Vicaría Mendialde

#### Arciprestazgos

1. Baztán
2. Cinco Villas
3. Santesteban
4. Anué
5. Aralar
6. Larraun

### B. Vicaría Pirenaica

#### Arciprestazgos

7. Lónguida
8. Roncal-Salazar
9. Roncesvalles

### C. Vicaría Pamplona y Cuenca

#### Arciprestazgos

10. Pamplona  
(6 arciprestazgos)
11. Cuenca
12. Esteribar
13. Olza

### D. Vicaría Estella

#### Arciprestazgos

14. Berrueza
15. Estella
16. Ilzarbe
17. Solana-Norte
18. Viana

19. Yerri
20. Solana Sur

### E. Vicaría Media-Tafalla

#### Arciprestazgos

21. Aibar
22. Olite
23. Orba

### F. Vicaría La Ribera

#### Arciprestazgos

24. Corella
25. Fustiñana
26. Ribera
27. Tudela

(Datos facilitados por Pascual Zalba)

## Figura 9

### 1. Sector agrario

- a) Zonas agrarias. Desde hace unos años el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes del Gobierno de Navarra utiliza en sus publicaciones la división comarcal de Navarra 2000. A propuesta suya, fue adoptada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (anteriormente –desde 1977– el MAPA utilizaba una comarcalización que atendía ante todo a la homogeneidad agraria). Es también la división que figura en el Censo Agrario de 1989, del Instituto Nacional de Estadística. Esta división, de propósito general, resulta sin embargo heterogénea en relación a ciertos aspectos importantes en el sector agrario, por ejemplo, los rendimientos de los cultivos, que son dispares en áreas como la Navarra Media.
- b) Para la prestación de sus servicios administrativos (esencialmente financiación agraria y estadísticas) el Departamento dispone de una división “operativa” en 9 zonas, atendidas cada una por un técnico en la oficina comarcal correspondiente. Las merindades, la ubicación de los locales, incluso la evolución del personal disponible han sido los principales criterios de delimitación. Para el asesoramiento técnico, los Institutos Técnicos y de Gestión no tienen una división territorial propiamente dicha; los agricultores y ganaderos que se asocian a ellos son adscritos a la oficina más cercana.
- c) La Sección de Montes del Gobierno de Navarra divide el territorio en 5 grandes comarcas gestionadas cada una por un ingeniero, y divididas en celadurías y subceladurías. Su configuración atiende al medio natural, especialmente a la importancia de la superficie forestal (son mucho más extensas en la mitad S de Navarra), y también a la plantilla disponible.
- d) Zonas objetivo 5 b y 2, contempladas por la Unión Europea (Reglamento nº 2081/93 del Consejo, 20 de julio de 1993)

Las áreas comprendidas en el Objetivo 2 son zonas industriales en declive, con tasa de paro superior a la media comunitaria, porcentaje de empleo industrial en relación con el total igual o superior a la media, y disminución comprobada del empleo industrial. Las comprendidas en el Objetivo 5b son zonas rurales caracterizadas por un desarrollo socio-económico bajo, que se manifiesta en el elevado índice de empleo agrí-

cola en relación con el empleo total, el bajo nivel de renta agrícola y la escasa densidad de población y/o fuerte tendencia al despoblamiento. La parte S de Navarra se integra en el Objetivo 5 que, como toda la Unión Europea, es beneficiaria de ayudas para la mejora de las estructuras agrarias.

- e) Zonas desfavorecidas de la Unión Europea, con régimen especial de ayudas

(Directiva del Consejo de 14 de julio de 1986, relativa a la lista de zonas agrícolas desfavorecidas con arreglo a la Directiva 75/268/CEE, de 28 de abril de 1975)

En Navarra, las zonas de Montaña son aquéllas que tienen pendientes superiores al 20 % en la mayor parte del territorio. Las zonas desfavorecidas se definen, en principio, como comarcas homogéneas desde el punto de vista de las condiciones naturales, con tierras poco productivas (se miden según la proporción de barbecho/superficie total) y débil densidad de población o tendencia a la regresión demográfica. La calificación en los diversos tipos de zonas se ha hecho sobre la base de las 5 comarcas del Ministerio de Agricultura, lo que –dada su relativa heterogeneidad– ha dado lugar a situaciones injustas, por ejemplo las de Sesma y Lazagurría, que por pertenecer a la comarca 5 se incluyen entre las zonas ordinarias, a pesar de que sus términos están formados casi enteramente por secanos áridos.

- f) Subzonas de producción de vinos de Denominación de Origen “Navarra”

(Reglamento de la Denominación de Origen “Navarra” y de su Consejo Regulador, actualizado al 10-XI-1995; según la Orden de 26 de julio de 1975)

El Reglamento establece una división en subzonas de producción basadas esencialmente en los caracteres climáticos y edáficos, como condicionantes de las fechas de iniciación de la vendimia, producción máxima admitida por hectárea, etc. que el Consejo Regulador debe determinar en cada campaña, y que han de cumplir los vinos protegidos bajo la Denominación de Origen.

## 9-2. Zonificación sanitaria

(Ley Foral de Salud de 23 noviembre de 1990, B. O. N. de 3 de diciembre de 1990)

La división sanitaria se organiza en torno a dos ámbitos territoriales correspondientes a dos servicios distintos: las zonas básicas de salud, que constituyen la demarcación geográfica de atención primaria, y las áreas de salud o ámbitos dependientes de un hospital. Actualmente hay 55 zonas básicas y 3 áreas de salud. Es éste un ejemplo claro de división diseñada para un servicio concreto, y que obedece a la ubicación de los hospitales, a los umbrales mínimos de población, y ante todo a la proximidad –en tiempo real– de los centros de salud a las localidades; de ahí que rompa en algún caso las unidades municipales.

### 9-3. Distritos educativos previstos tras la reforma educativa de 1993

(Decreto Foral 69/1995, de 13 de marzo, B. O. N. de 7 de abril de 1995).

En Real Decreto de 1995 se dictan las normas para reordenar la red de centros educativos de titularidad pública de la Comunidad Foral, en orden a desarrollar las enseñanzas previstas en el sistema educativo que se deriva de la LOGSE. Un mapa controvertido –ha supuesto para muchos ayuntamientos la pérdida de la enseñanza a partir de los 12 años– al que deberá ir adaptándose la red de centros. La unidad principal educativa es el Distrito, que goza de gran autonomía y cuenta con centros educativos de todos los niveles de enseñanza no universitaria: educación Infantil (hasta los 6 años), Primaria (de 6 a 12 años) y Secundaria (obligatoria de 12 a 16 y Bachillerato o Formación Profesional hasta los 18 años). Cada Distrito, contiene Zonas educativas (con enseñanza secundaria o secundaria obligatoria) formadas a su vez por áreas de Primaria (ámbitos de los colegios públicos de Infantil y Primaria). La elección de las sedes de los centros educativos ha atendido principalmente a la infraestructura anterior, a la población escolar y su evolución, y a la accesibilidad. Destaca la gran extensión centrada en el AMP, que engloba los Distritos de Pamplona, Barañain, Huarte y Cizur (y que actualmente se halla en proceso de revisión).

### 9-4. Areas lingüísticas

(Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, B. O. N. de 17 de diciembre de 1986)

Este mapa es representativo de la diversidad cultural de Navarra. La Ley Foral del Vascoence de 1986 regula el uso de esta lengua en los ámbitos de la convivencia social y enseñanza en las tres áreas lingüísticas que se distinguen. En la zona vascófona las entidades locales utili-

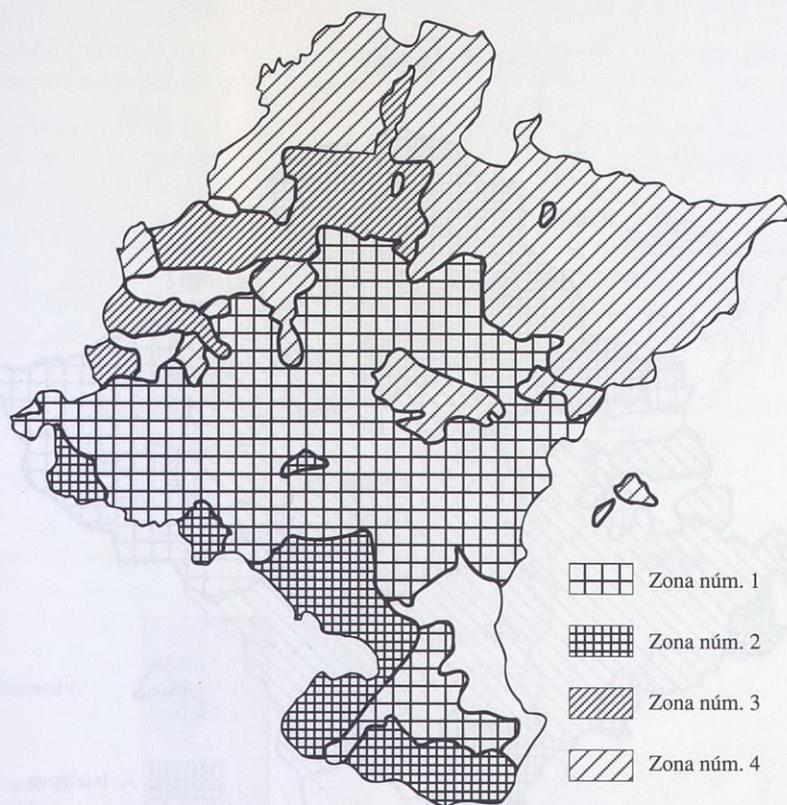
zarán el castellano y vasco en todas sus disposiciones, publicaciones, rotulaciones de vías urbanas, etc., y será obligatoria la enseñanza de ambas lenguas en los niveles educativos no universitarios. En la zona mixta, con iguales disposiciones en cuanto a la administración pública, se impartirá la enseñanza en vasco a los alumnos que lo soliciten. En la zona no vascófona el uso del vasco no es obligatorio en ninguno de los dos casos, aunque se fomentará en función de la demanda.

#### 9-5. División eclesiástica

La división eclesiástica se basa esencialmente en la delimitación en arciprestazgos confeccionada a raíz del Concordato de 1953, en la que se introdujeron pequeñas modificaciones desde la segunda mitad de los años 1960 como consecuencia del crecimiento urbano. La actual división cuenta con 6 vicarías (regidas por un vicario episcopal con funciones de gobierno y administración) y 32 arciprestazgos, de los cuales 6 se ubican en Pamplona. La configuración de ambas demarcaciones obedece ante todo a criterios geográficos (la proximidad y facilidad de comunicaciones), sociológicos (afinidad entre sus habitantes, lengua y costumbres comunes en la región NO) e históricos en tercer lugar (límites entre merindades). La redistribución demográfica ha obligado a emprender una reestructuración territorial para la prestación de los servicios religiosos, que afectará principalmente a las comarcas con poblamiento predominante de aldeas (Oeste de Tierra Estella, Cuenca). Para la trayectoria de la división eclesiástica hasta las reformas realizadas a raíz del Concordato de 1953, véase el análisis de L. J. Fortún en *Gran Atlas de Navarra Geográfico-Histórico, II, Historia*, pp. 138-143.

**Figura 10. Zonas agrarias de M. Rapún**

10-a. Zonas agrarias de Navarra en 1962



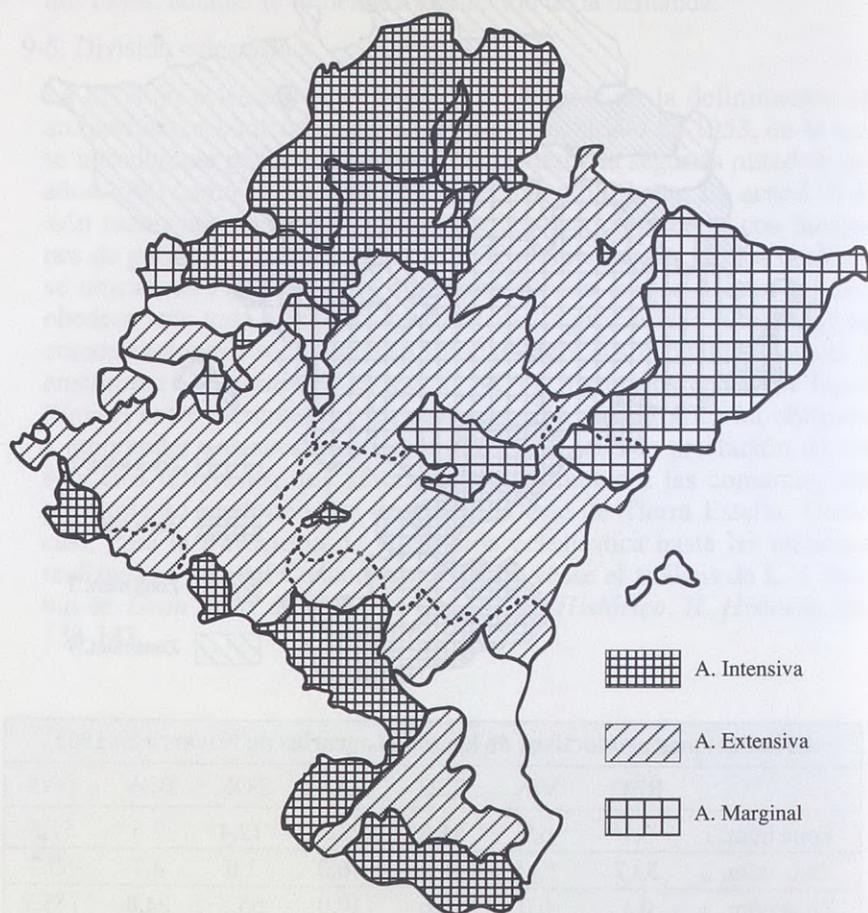
**Orientaciones productivas de las zonas agrarias de Navarra en 1962**

	REG	VIN	SEC	PAN	FOR	BOV	OVI
Zona núm. 1	3,1	6,9	<b>51,5</b>	23,3	12,4	2,6	51,5
Zona núm. 2	<b>33,7</b>	13,5	28,2	16,0	1,6	4,7	53,7
Zona núm. 3	0,1	0,0	18,6	10,0	65,8	<b>34,0</b>	155,7
Zona núm. 4	0,2	0,4	11,6	39,3	43,0	10,2	<b>185,5</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Diputación Foral de Navarra.

RAPUN GARATE, M. (1986), *La Agricultura de Navarra entre 1962 y 1982*.

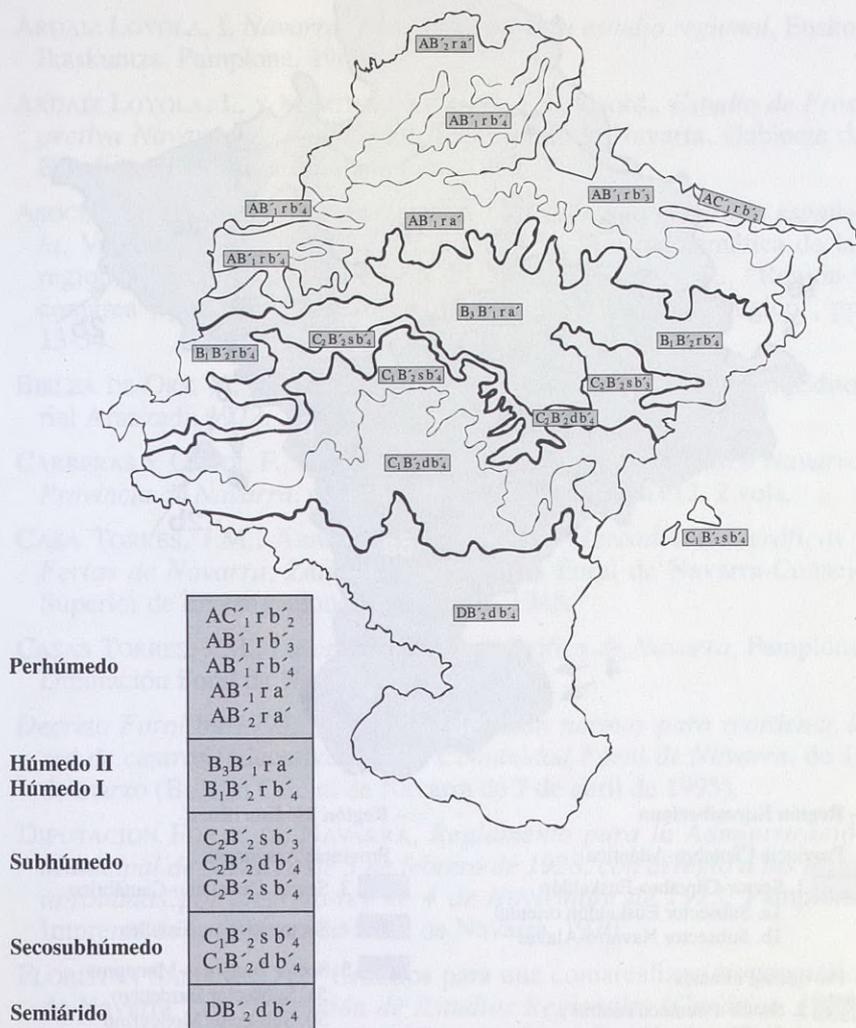
10-b. Delimitación geográfica de los tipos de agricultura existentes en Navarra. 1982



RAPUN GARATE, M. (1986). *La agricultura de Navarra entre 1962 y 1982.*

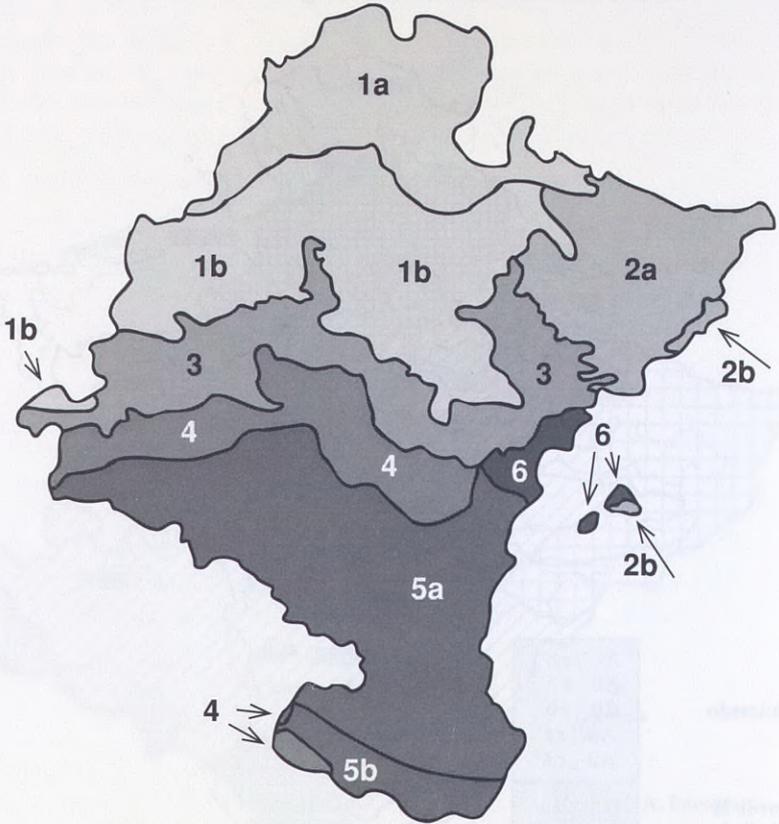
**Figura 11. Divisiones homogéneas naturales**

11-a. Clasificación climática (según Thornthwaite)



CREUS NOVAU, J. (1986), *Gran Atlas de Navarra Geográfico-Histórico. I. Geografía.*

11-b. Mapa de Biogeografía



- Región Eurosiberiana

Provincia Cántabro-Atlántica

- 1. Sector-Cántabro-Euskaldún
  - 1a. Subsector Euskaldún oriental
  - 1b. Subsector Navarro-Alavés

Provincia Pirenaica

- 2. Sector-Pirenaico central
  - 2a. Subsector Pirenaico occidental
  - 2b. Subsector Jacetano-Guarese

- Región Mediterránea

Provincia Aragonesa

- 3. Sector Castellano-Cantábrico
- 4. Sector Riojano-Estellés
- 5. Sector Bardenas-Monegros
  - 5a. Subsector Bardenero
  - 5b. Subsector Monegrino
- 6. Sector Somontano aragonés

LOIDI, J. y BASCONES, J. C. (1995), *Memoria del mapa de series de vegetación de Navarra*

**Bibliografía**

- ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Diccionario geográfico-histórico de España*, 2 vols., Madrid, Imp. de la Viuda de Joaquín Ibarra, 1802.
- ARDAIZ LOYOLA, I, *Navarra: Elementos para su estudio regional*, Eusko Ikaskuntza, Pamplona, 1980.
- ARDAIZ LOYOLA, I., Y MARTINEZ VICENTE, J.S., Coord., *Estudio de Prospectiva Navarra. Año 2000*, Ed. Diputación de Navarra, Gabinete de Estudios y Planificación, Pamplona, 1980.
- ASOCIACION DE GEOGRAFOS ESPAÑOLES, *La región y la geografía española*, Valladolid, 1980 (BIELZA DE ORY, V., “La problemática de las regiones funcionales”, pp. 53-63; PUYOL ANTOLIN, R., “Región y comarca”, pp. 79-89; VILA VALENTI, “El concepto de región”, pp. 13-34.
- BIELZA DE ORY, V., *Tierra Estella. Estudio geográfico*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1972.
- CARRERAS Y CANDI, F., dir., *Geografía General del País Vasco Navarro. Provincia de Navarra*, por Julio Altadill, Barcelona 1912, 2 vols.
- CASA TORRES, J.M., ABASCAL GARAYOA, A, *Mercados Geográficos y Ferias de Navarra*, Zaragoza, Diputación Foral de Navarra-Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1948.
- CASAS TORRES, J.M., *La originalidad geográfica de Navarra*, Pamplona, Diputación Foral de Navarra, 1956.
- Decreto Foral 69/1995, por el que se dictan normas para reordenar la red de centros [educativos] de la Comunidad Foral de Navarra*, de 13 de marzo (Boletín Oficial de Navarra de 7 de abril de 1995).
- DIPUTACION FORAL DE NAVARRA, *Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, con arreglo a las Bases aprobadas por Decreto-ley de 4 de Noviembre de 1925*, Pamplona, Imprenta de la Diputación Foral de Navarra, 1970.
- FLORISTAN SAMANES, A., “Criterios para una comarcalización geográfica de Navarra”, en *II Reunión de Estudios Regionales (Canarias, 1975)*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico, 1976, pp. 314-316.
- FLORISTAN SAMANES, A., “El pensamiento geográfico de Leoncio Urabáyen”, en *Príncipe de Viana*, Pamplona, nº 195, enero-abril 1992.

- FLORISTAN SAMANES, A., “Fundamentos geomorfológicos de la división geográfica del Pirineo navarro”, en *Homenaje a P. Montserrat*, Instituto de Estudios Altoaragoneses (CSIC), Instituto Pirenaico de Ecología CSIC), Zaragoza, 1988.
- FLORISTAN SAMANES, A., *Geografía de Navarra*, Pamplona, Diario de Navarra, publicación semanal, desde octubre de 1995.
- FLORISTAN SAMANES, A., *La Ribera Tudelana de Navarra*, Zaragoza, Príncipe de Viana, Diputación Foral de Navarra e Instituto Juan Sebastián Elcano-CSIC, 1951.
- FLORISTAN SAMANES, A., “Regiones y comarcas de Navarra”, en *Jose Manuel Casas Torres, 1944-1969. Veinticinco años de docencia universitaria. Homenaje a una labor* (Zaragoza, s.e., 1972), pp.135-140. (Por error, el título de este trabajo de Floristán figura en la publicación como “Regiones comarcales de Navarra”).
- Gran Atlas de Navarra Geográfico-Histórico. I. Geografía, y II. Historia*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1986.
- Gran Enciclopedia Navarra*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1990.
- HIGUERAS ARNAL, A., “Las comarcas ante el desarrollo regional”, en *II Reunión de Estudios Regionales* (Canarias, 1975), Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico, 1976.
- IRIBARREN, J.M., *Vocabulario Navarro*, Pamplona, Departamento de Educación y Cultura, Institución Príncipe de Viana, 1984 (ed. preparada y ampliada por R. Ollaquindia, sobre la primera edición, *Vocabulario Navarro. Seguido de una colección de refranes, adagios, dichos y frases proverbiales*, 2 vols., Pamplona, Diputación Foral de Navarra, Institución Príncipe de Viana, 1952-1958).
- JIMENEZ NESPEREIRA, F., Dir., *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y Propuesta*, Gobierno de Navarra, Departamento de Administración Local, Pamplona, 1989 (redactado por F. Jiménez Nespereira, L. Biurrún Aramayo y J. A. Marcén Zunzarren).
- “Las comarcalizaciones de Navarra”, en *Concejo, revista para el autogobierno local*, Pamplona, Federación Navarra de Municipios y Concejos, nº 111, marzo 1994.
- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra* (Boletín Oficial de Navarra de 13 de julio de 1990)

- Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, (Boletín Oficial de Navarra de 17 de diciembre de 1986.*
- Ley Foral 22/1985, de 13 de noviembre, de Zonificación Sanitaria de Navarra.,*
- Ley Foral de Salud de 23 noviembre de 1990, de Salud, (Boletín Oficial de Navarra de 3 de diciembre de 1990.*
- LOIDI, J. Y BASCONES, J.C., *Memoria del mapa de series de vegetación de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1995.
- MADOZ P., *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de Navarra*, Valladolid, Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra, Ambito, 1986 (ed. facsímil de las voces correspondientes a Navarra del *Diccionario Geográfico-Estadístico-Histórico de España y sus posesiones de Ultramar*, 16 vols., Madrid, Estudio Literario-Tipográfico de P. Madoz y L. Sagasti, 1845-1850).
- MARCEN ZUNZARREN, J.A., síntesis sobre “Territorio y Administración Local” y “La comarca. Estado de la cuestión”, inéditas.
- MENSUA FERNANDEZ, S., *La Navarra Media Oriental*, Zaragoza, Departamento de Geografía Aplicada del CSIC, 1960.
- MENSUA FERNANDEZ, S., “La zonación bioclimática de Navarra”, en *Miscelánea ofrecida al Ilmo. Sr. D. Jose M<sup>a</sup> Lacarra y de Miguel*, (Zaragoza, 1968), pp. 363-376.
- MIÑANO S., *Diccionario geográfico-estadístico de España y Portugal*, 1826-1829.
- NAGORE D., “Geografía botánica de Navarra”, en *Geographica*, nº 19 (1945), pp. 241-259.
- NAGORE D., *La agricultura y la ganadería en Navarra*, Pamplona, Imprenta Provincial, 1923.
- NAGORE D., *Las posibilidades agrícolas de Navarra*, Pamplona, , 1932.
- Navarra Agraria* (“Revista técnica de agricultura, ganadería y montes”, patrocinada por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes del Gobierno de Navarra).
- OCHOA T., *Diccionario geográfico-histórico de Navarra*, Pamplona, 1852 (2<sup>a</sup> ed.).

- Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 6 (1988), dedicado a Navarra.
- PRECEDO LEDO, A., *La red urbana de Navarra*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra, 1976.
- RAMIREZ ARCAS, A., *Itinerario descriptivo geográfico y estadístico y mapa de Navarra*, Pamplona, 1848.
- RAPUN GARATE, M., *La Agricultura de Navarra entre 1962 y 1982. Una aproximación general y comarcal a su proceso de transformación*, Pamplona, Gobierno de Navarra. Departamento de Agricultura Ganadería y Montes, 1986.
- SOLE SABARIS, L., "Sobre el concepto de Región Geográfica y su evolución", en *Didáctica*, nº 10-11, 1977, pp. 3-72.
- TORRES LUNA, M.P. de, *La Navarra Húmeda del Noroeste. Estudio geográfico de la ganadería*, Madrid, Instituto de Geografía Aplicada del Patronato Alonso de Herrera, C.S.I.C., 1971.
- UGALDE ZARATIEGUI, A., *La Cuenca de Pamplona. Transformaciones agrarias en una comarca periurbana*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1990.
- URABAYEN, L., *Geografía de Navarra. Texto explicativo del Atlas Geográfico de Navarra*, Ed. Emilio García Enciso, Pamplona, 1931.
- URABAYEN L., *Geografía humana de Navarra. La vivienda, I*, Pamplona, 1929 y II, Madrid, 1932.
- URABAYEN L., *Una geografía de Navarra. Investigación sobre las residencias humanas en Navarra*, Ed. Libe, Pamplona, 1959.
- Zonificación Navarra 2000*, Gobierno de Navarra, Departamento de Economía y Hacienda, Sección de Estadística, 1993.