

# OTN

## Observaciones Territoriales de Navarra



### Agricultura

Diciembre de 2009

Desde el punto de vista territorial, el agroalimentario es uno de los sectores más relevantes. No sólo debido a su extensión física, sino también por su influencia en la economía local, el medio ambiente y el paisaje, así como por su forma de contribuir a aumentar la calidad de vida de las áreas rurales.

El proceso de mecanización y, más recientemente, el nacimiento y progresiva implantación de las

políticas agrarias europeas a nivel regional, han sido los cambios más profundos experimentados por el sector agroalimentario a lo largo de su existencia. Esta Observación expone las principales actuaciones y tendencias del sector en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, tales como la construcción del Canal de Navarra, el nivel de competitividad de la industria agroalimentaria y sus efectos territoriales, o la gestión del paisaje.

# Agricultura

1. Navarra, comunidad con vocación y especificidad agroalimentaria .....	3
2. Sistema en transformación .....	6
3. Canal de Navarra .....	9
4. La industria agroalimentaria en Navarra .....	11
5. Las zonas desfavorecidas .....	13
6. La transformación de paisajes agrarios.....	15
7. Retos para la investigación y el debate .....	18
8. Bibliografía .....	19

## Autor:

- Aldert de Vries, coordinador científico del Observatorio Territorial de Navarra.
- Maríán García, geógrafa del Observatorio Territorial de Navarra.

## Colaboración:

- Juan José Pons Izquierdo, profesor adjunto del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Navarra.

La sociedad pública  
Navarra de Suelo  
Residencial, S.A. NASURSA  
gestiona el Observatorio  
Territorial de Navarra  
[www.nasursa.es](http://www.nasursa.es)

---

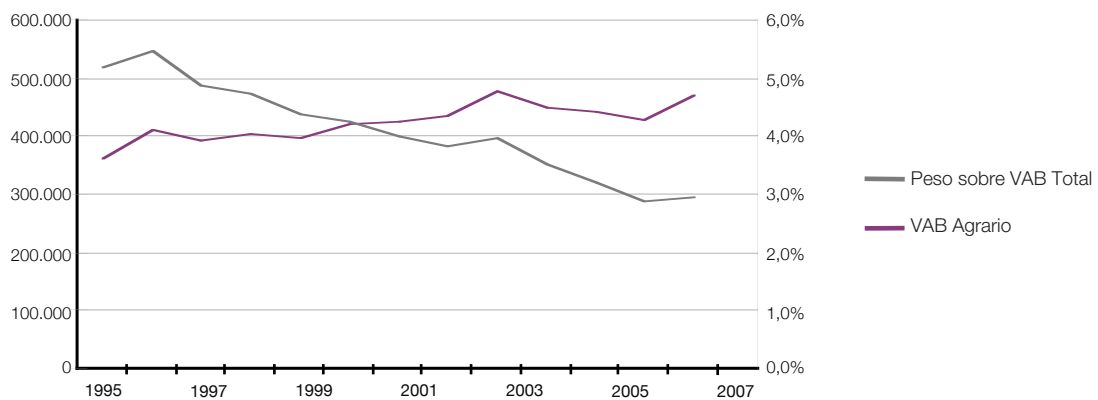
# 1

## Navarra, comunidad con vocación y especificidad agroalimentaria

El sector agroalimentario tiene gran presencia en Navarra. En términos económicos, hoy día el sector primario supone un 2,9% del Valor Añadido Bruto de Navarra (VAB), cifra situada ligeramente por encima del promedio de España, aunque lejos de comunidades autónomas con mayor carácter agrícola, como Aragón (4,3%) o La Rioja (6,8%) [1]. Hablando en

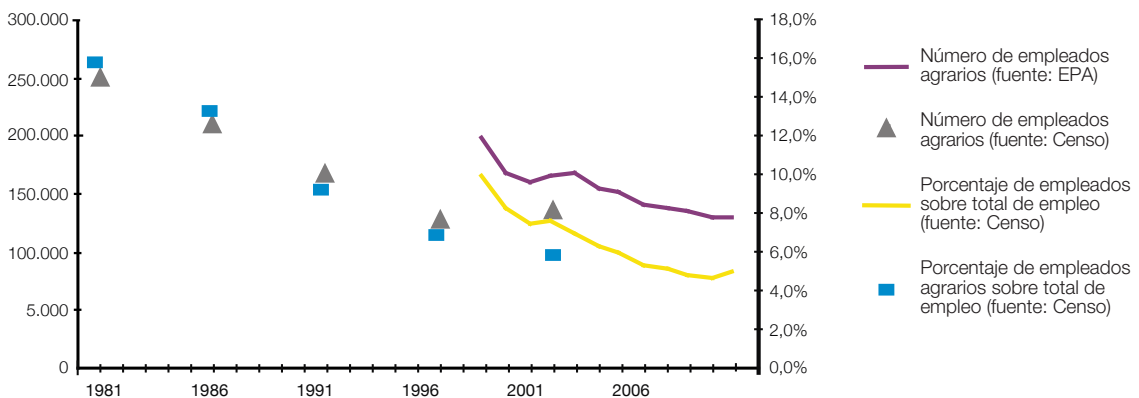
términos absolutos, a pesar de que con el paso de los años este sector ha ido perdiendo peso respecto a los de industria y servicios, la producción no ha dejado de incrementarse. Por el contrario, tanto el número de empleos como la superficie destinada a la agricultura han disminuido ligeramente en el mismo espacio de tiempo (gráficos 1 y 2).

**Gráfico 1:**  
Evolución del Valor Añadido Bruto (VAB) agrario y su peso en la economía navarra (1980-2008)



Fuentes: Censos y Padrones Homogeneizados. Instituto de Estadística de Navarra. Contabilidad regional de España. Instituto Nacional de Estadística.

**Gráfico 2:**  
Evolución del empleo agrario y su peso en el nº total de puestos de trabajo en Navarra (1980-2008)

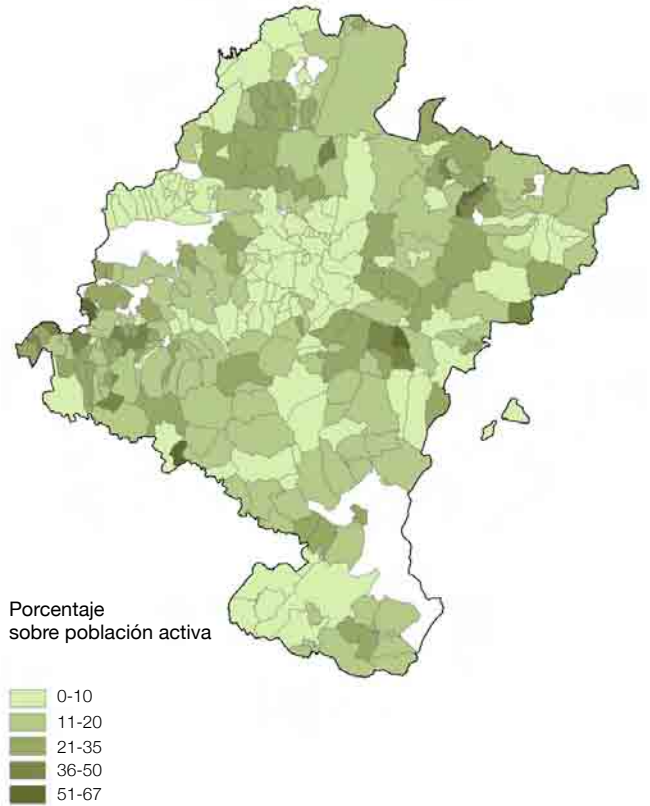


Fuentes: Censos y Padrones Homogeneizados. Instituto de Estadística de Navarra y Encuesta Población Activa (EPA), Instituto Nacional de Estadística.

# 1

Tal y como se muestra en el **mapa 1**, la presencia del sector agrícola se agudiza en los municipios situados en zonas rurales. Son varias las localidades en las que más de un tercio de su población activa se dedica a esta actividad, situación todavía más acusada en los valles pirenaicos, los municipios del entorno de Leitza y Lesaka y en gran parte de Tierra Estella.

**Mapa 1:**  
**Importancia del empleo agrario por municipio (puestos sobre empleo total)**



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001. Instituto de Estadística de Navarra.

“Son varias las localidades en las que más de un tercio de su población activa se dedica al empleo agrario”.

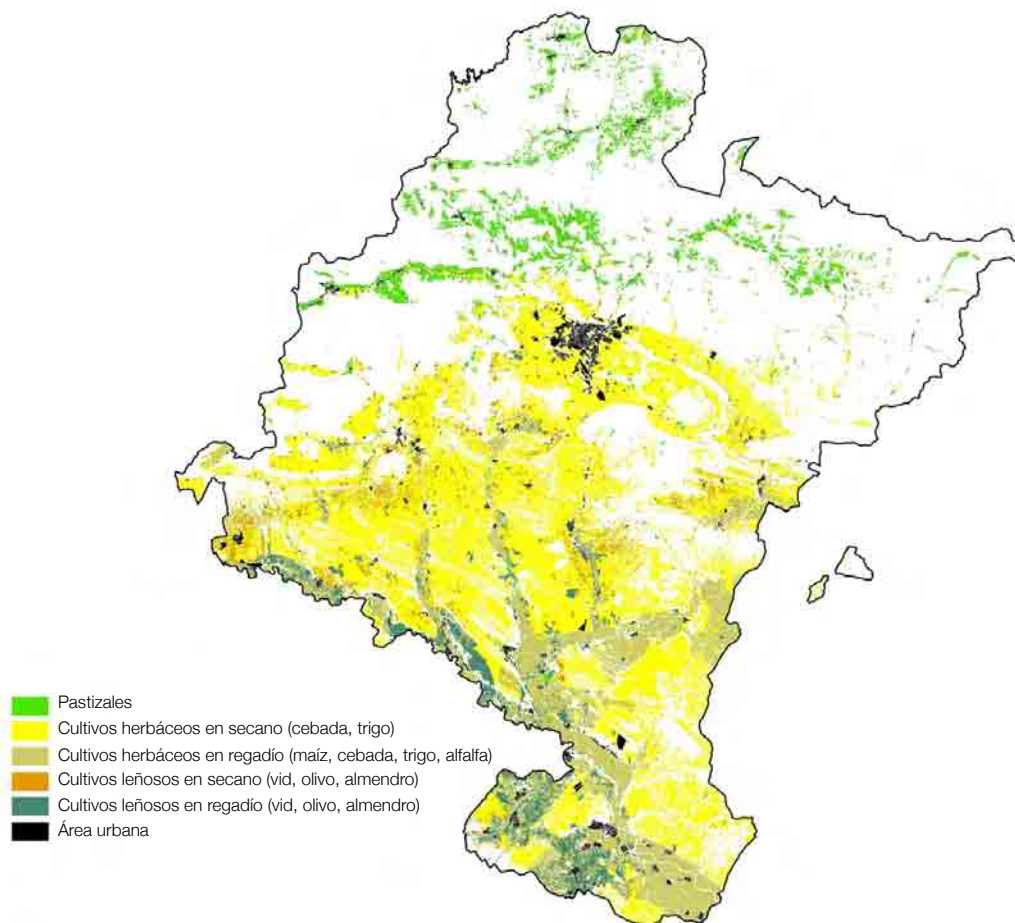


# 1

Dada la gran diversidad de condicionantes naturales existentes en Navarra, sus sistemas productivos están muy marcados para cada zona. Mientras la vertiente Atlántica y los valles pirenaicos se caracterizan por su producción ganadera, en estrecha relación con los pastizales, desde Pamplona hacia el sur se extiende la zona de producción de cereal en secano, cuyo producto principal es el trigo. Los cultivos leñosos, como viñedos, olivares y frutales, están dispersos en

parcelas localizadas al sur de la zona que une Montejurra con la Sierra de Codés, en Tierra Estella, y también en los alrededores de Tafalla, Olite y Sangüesa. Además, en Navarra se destina una importante superficie a cultivos de regadío en los valles que atraviesan la Zona Media de norte a sur y en el Eje del Ebro. En los primeros se concentran cultivos herbáceos (maíz, cebada, trigo, alfalfa...), mientras que en la zona del Ebro predomina la presencia de cultivos leñosos.

Mapa 2:  
**Cultivos y aprovechamientos agrarios en Navarra (2008)**



Fuentes: Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra (Mapa de Cultivos y Aprovechamientos 2008).

# 2 Sistema en transformación

Si por algo se ha caracterizado el sector agrario a lo largo de los tiempos es por su capacidad de afrontar grandes retos y reinventarse, transformando profundamente su estructura productiva. Echando la vista atrás nos encontramos con procesos como el de la mecanización, que consiguió intensificar la producción y generar mayores ingresos para el sector, aún a costa de sacrificar de forma considerable la cantidad de mano de obra necesaria a partir de ese momento.

Hoy día el principal desafío del sector es aumentar su competitividad. A medida que avanza el proceso de liberalización de mercados agrícolas iniciado por la Organización Mundial del Comercio disminuyen las ayudas establecidas en la Política Agraria Comunitaria (PAC) [2]. La consecuencia directa es que la competencia en el mercado mundial ha aumentado, lo que obliga a las regiones a luchar por alcanzar una producción más efectiva a precios competitivos.

En las zonas menos favorecidas, donde las circunstancias naturales sólo permiten determinados niveles de productividad, la generación de productos globales ya no es rentable debido al nivel de competitividad alcanzado en los mercados.

En cambio, las regiones que dispongan de suelos agrarios de alto valor tendrán que ser capaces de sacarles más provecho para poder seguir compitiendo a nivel internacional.

Un elemento clave relacionado con este tema es el coste laboral, que repercute directamente sobre el precio final del producto. En comparación con otras zonas de producción, sobre todo fuera de Europa, en Navarra el coste laboral es más elevado

y es por esto por lo que el agro navarro está renunciando progresivamente a seguir manteniendo producciones de gran arraigo en la región, pero que conllevan una gran carga de trabajo. Un caso representativo es el del espárrago, que alcanzó las 17.884 toneladas recolectadas en el año 1991 mientras que en la actualidad las temporadas se saldan con cifras que no superan las 2.000 toneladas. Cultivos como el pimiento, el melocotón, la manzana y la pera presentan una tendencia similar [3].

El sector agrario navarro afronta esta situación decantándose por la especialización en nuevos nichos de mercado, la intensificación y la flexibilización de la producción mediante el desarrollo de nuevas zonas de riego. En estos momentos los esfuerzos se centran en apostar por productos de calidad que respondan a altos criterios ambientales, productos frescos de carácter menos perecedero y, por tanto, con más posibilidades de ser exportados a nivel internacional y con potencial suficiente como para desplazar a los congelados de otros países. En definitiva, el sector agrario navarro aspira a ser reconocido por poner en el mercado productos saludables, funcionales, de fácil preparación, e incluso precocinados y cocinados.

La calidad y singularidad de unos productos por los cuales el consumidor esté dispuesto a pagar un precio más alto serán la base en la que habrán de asentarse las zonas con menor potencial agrario para conseguir su espacio y mantenerse en el mercado.

El **mapa 3** refleja las transformaciones producidas en las áreas de cultivo en secano entre los años

1999 y 2008. En la imagen superior se comprueba que la superficie agrícola en secano tiende a disminuir ligeramente, salvo en zonas como Tafalla, Olite y Sangüesa. La imagen inferior refleja cómo los cambios más acusados se deben, en parte, a la implantación de proyectos de riego en la Zona Media y la Ribera. Según datos del Instituto de Estadística de Navarra (IEN), la superficie de riego en el año 1962 era de 66.400 hectáreas, y ha aumentado hasta las 103.271 hectáreas registradas en 2008.

Otro factor a tener en cuenta en la transformación de suelo es el avance de las áreas artificiales, es decir, zonas residenciales, industriales e infraestructuras; fenómeno que en Navarra, si bien se ha dejado notar en toda la Comunidad, se ha producido en mayor medida en los alrededores de Pamplona. El resto de transformaciones producidas en los últimos tiempos se deben principalmente al abandono y a la invasión de vegetación natural.

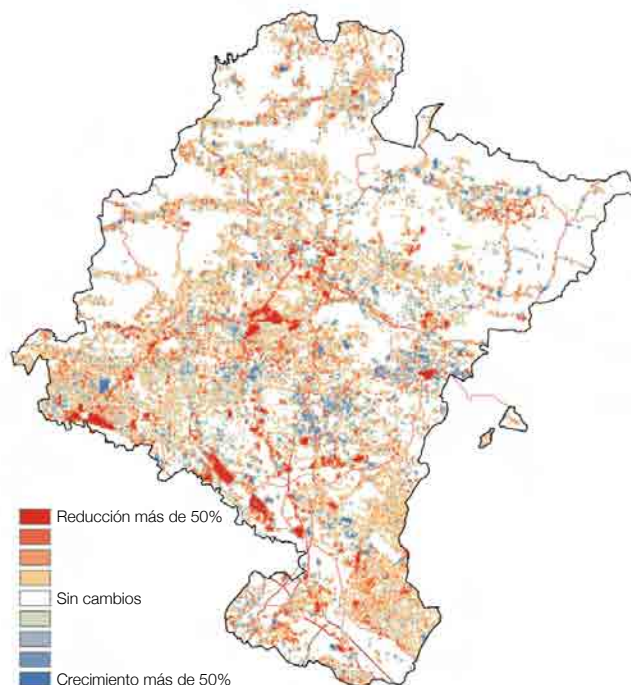
El Gobierno de Navarra ha integrado en el Plan Estratégico de la Agricultura de Navarra (PEAN) [4] y el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2007-2013 [5] la puesta en marcha una batería de medidas para fortalecer la presencia del sector agrario en las áreas consideradas como de gran potencial y, por otra parte, paliar los efectos negativos en las áreas que afrontan dificultades a la hora de competir en el mercado mundial.

Los documentos mencionados coinciden en la necesidad de abordar dos asuntos relevantes: las dimensiones mínimas de las parcelas y la escasez de población dedicada al sector agrícola.

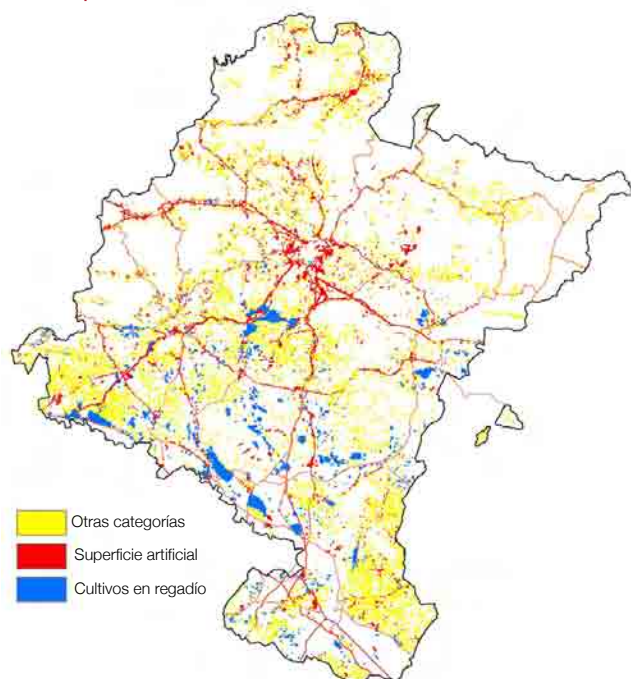
La gestión de las parcelas pequeñas es más difícil porque para el agricultor no es rentable realizar la inversión necesaria en maquinaria para utilizarla en tan escasa superficie. Esto unido al hecho de que en este tipo de parcelas hay mayor presencia de caminos ocupando terrenos que podrían destinarse a fines agrícolas hace que se llegue a la conclusión de que una parcela de reducidas dimensiones provoca un uso inefi-

Mapa 3: Cambio de área de cultivos herbáceos y leñosos en secano, entre 1999 y 2008.

a) cambio absoluto



b) tipo de aprovechamiento que reemplazó el área en secano



Fuentes: Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (Mapa de Cultivos y Aprovechamientos 1999). Elaboración propia.

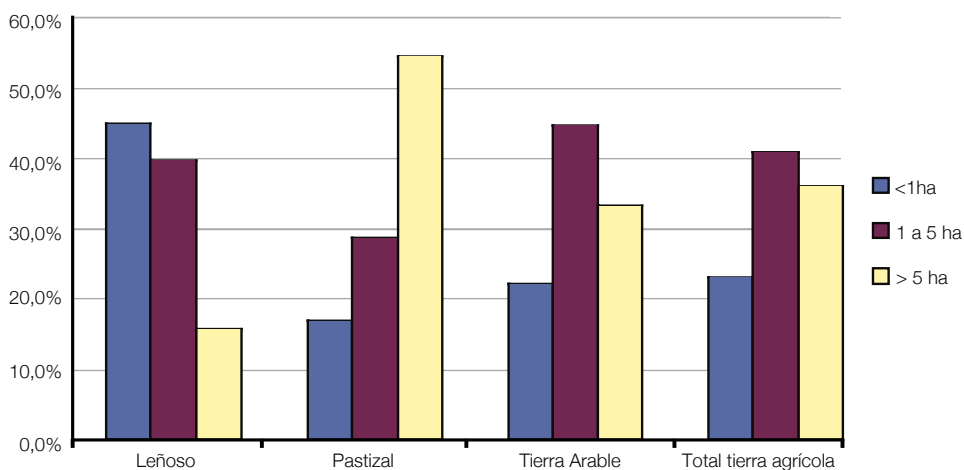
ciente del recurso suelo. En el **gráfico 3** se puede observar que un 23% del terreno de uso agrícola está dividido en parcelas que no superan la hectárea de superficie, especialmente las dedicadas a cultivos leñosos, mientras que más del 40% está formado por parcelas cuya extensión oscila entre 1 y 5 hectáreas. Son las actuaciones realizadas en transformación o modernización de regadíos las que están incidiendo de forma más positiva en este aspecto. De las primeras 6.500 hectáreas del Canal de Navarra, más de la mitad, un 54%, son parcelas que superan las 5 hectáreas de superficie y tan sólo el 5% son parcelas menores de una hectárea, aunque están agrupadas en unidades de riego no inferiores a la superficie mínima de 5 hectáreas.

El otro factor que ralentiza la aplicación de las transformaciones necesarias para la reactivación de la agricultura en Navarra es la falta de relevo generacional. Varias son las razones que inciden en provocar esta última circunstancia. Por una parte, se ha comprobado que la tendencia de la familia rural en Navarra es mantener su terreno

en propiedad, incluso una vez finalizada la actividad de explotación [6], lo cual se traduce en la escasez de terreno libre para compraventa y, consecuentemente, el elevado precio del que queda disponible. Por otro lado, hay que tener en cuenta que las nuevas generaciones no consideran que el sector ofrezca perspectivas a corto plazo. Es por esto por lo que uno de los objetivos del PEAN es favorecer ese relevo generacional tratando de convertir el ámbito rural en un lugar atractivo para vivir y trabajar, mejorando las infraestructuras y servicios, facilitando el acceso al alquiler y/o compra de viviendas, así como a las prestaciones sociales, servicios de guarderías y cuidado de las personas mayores.

En consonancia con estos objetivos planteados, los instrumentos territoriales apuestan por destinar exclusivamente a la explotación agrícola las áreas de alta productividad y protegerlas de posibles expansiones urbanísticas. Los Planes de Ordenación Territorial de Navarra-POT, actualmente en proceso de redacción, ya delimitan estas áreas de forma expresa para tal fin.

**Gráfico 3:**  
**Dimensión de las parcelas agrícolas en Navarra, respecto a la superficie total.**

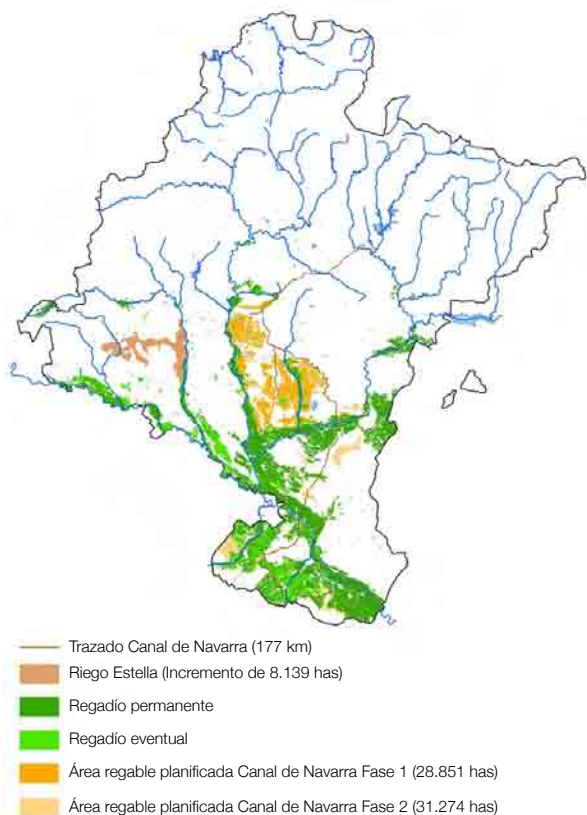


Fuentes: SIGPAC, elaboración propia.

# 3 Canal de Navarra

El Plan de Regadíos [7] supone un elemento clave para el proceso de transición del sector agroalimentario. Su actuación más destacada es el desarrollo de las zonas regables del Canal de Navarra, diseñado para conseguir la explotación sostenible del agua en aquellas zonas con clara vocación de regadío en las que las alternativas de cultivo de secano son escasas y, generalmente, tendentes al monocultivo.

Mapa 4:  
Áreas en regadío actuales y planificadas.



Fuentes: Mapa de Cultivos y Aprovechamientos 2008, Canal de Navarra y Zonas Regables, Proyecto de Creación de una Zona Regable en Tierra Estella (Riegos de Navarra S.A.)

El proyecto del Canal de Navarra y el Proyecto de Creación de una Zona Regable en Tierra Estella destinan un espacio considerable a la expansión del área de regadío, ya sea en fase de planificación o en ejecución. Si todos los planes se llevan a cabo según lo previsto, la superficie potencialmente regable en la Comunidad Foral, según datos de la sociedad pública Riegos de Navarra, alcanzará las 128.821 hectáreas, un 16% del territorio navarro y un 33% de las Zonas Medias y Ribera. Esta cifra es comparable a la de la media española (20%), pero muy superior a la media de la Unión Europea (9,4%) [2].

Para lograr que las explotaciones en regadío resulten rentables como suministro al sector de la agroindustria se necesita agrupar las parcelas de tal forma que el resultado final tenga una superficie suficiente como para compensar el desplazamiento de la maquinaria. La legislación foral obliga a acometer actuaciones de concentración parcelaria en todas aquellas áreas que vayan a transformarse en regadío o a iniciar un proceso de modernización para crear unidades de riego mínimas de 5 hectáreas que, a su vez, constituyan explotaciones y, en su caso, unidades viables formadas por una o varias fincas contiguas (ver fotos 1 y 2). Es un reto importante, sobre todo teniendo en cuenta que en la actualidad el 96% de las parcelas de riego tradicional no alcanzan las 2 hectáreas de superficie.

La expansión del área de regadío a través del Canal de Navarra favorece en primer lugar al agricultor, ya que se amplían sus posibilidades de escoger el cultivo al que destinar el suelo y, por tanto, tener mayor capacidad de reacción frente a los cambios y necesidades del mercado. En segundo lugar, la orientación productiva del

Foto 1 y 2:

### Parcelas en Castejón antes y después de la reparcelación.



Fuentes: Infraestructuras de Datos Espaciales de Navarra. Idena. Ortofoto Color 1:5.000 - Años 1998-2000 (1) y 2008 (2).

regadío navarro está claramente enfocada a impulsar la industria agroalimentaria de la Comunidad y, por último, también abre un espacio de oportunidades en la producción de biocombustibles, siempre que esta opción resulte rentable para el agricultor. Además, como valor añadido del Canal podemos destacar el que vaya a proveer de agua de boca e industrial al 70% de la población navarra.

Sin embargo, una actuación de tal índole genera un inevitable debate social que, en muchos casos, está directamente relacionado con la Ordenación del Territorio. Si bien es cierto que, desde el punto de vista ecológico, el Canal supone una barrera para la libre circulación de la fauna, la incorporación de pasos de fauna controlados periódicamente sirve como alternativa para solventar, al menos parcialmente, este inconveniente. Por otra parte, al aumentar la cantidad de agua surgen nuevas perspectivas para la implantación de otras especies, tanto vegetales como animales, que enriquezcan la biodiversidad de la región. En otro orden de cosas, tanto las necesarias reparcelaciones como las instalaciones de riego y el propio Canal en sí mismo son procesos e infraestructuras con un gran impacto en el paisaje. Esta reper-

cusión se minimiza si tenemos en cuenta que los cultivos en regadío son sinónimo de nuevos sumideros de CO<sub>2</sub> que contribuirán al cumplimiento del Protocolo de Kyoto.

Desde el punto de vista medioambiental, el Canal de Navarra garantiza un caudal ecológico mínimo. A pesar de ello, el debate se centra en los efectos del Canal sobre el balance hídrico de la región, tanto por la retención de agua en el Pirineo a través del embalse de Itoiz, como por el caudal de los ríos y su posible efecto ecológico. Por otra parte, según los expertos, la probable repercusión del Canal sobre los procesos de salinización a los que ciertos tipos de suelo son susceptibles se solventarían con una buena gestión y drenaje de los riegos que mejoraría las condiciones de estos suelos con problemas de salinidad.

En cuanto al impacto social que una infraestructura de estas características produce en las explotaciones, los agricultores tienen la opción de convertir, siempre que sea posible o conveniente, sus tierras de secano en regadío. De no optar por esta posibilidad, quienes prefieran continuar con su labor en secano podrán hacerlo en otra ubicación donde se hayan catalogado tierras destinadas a este uso.

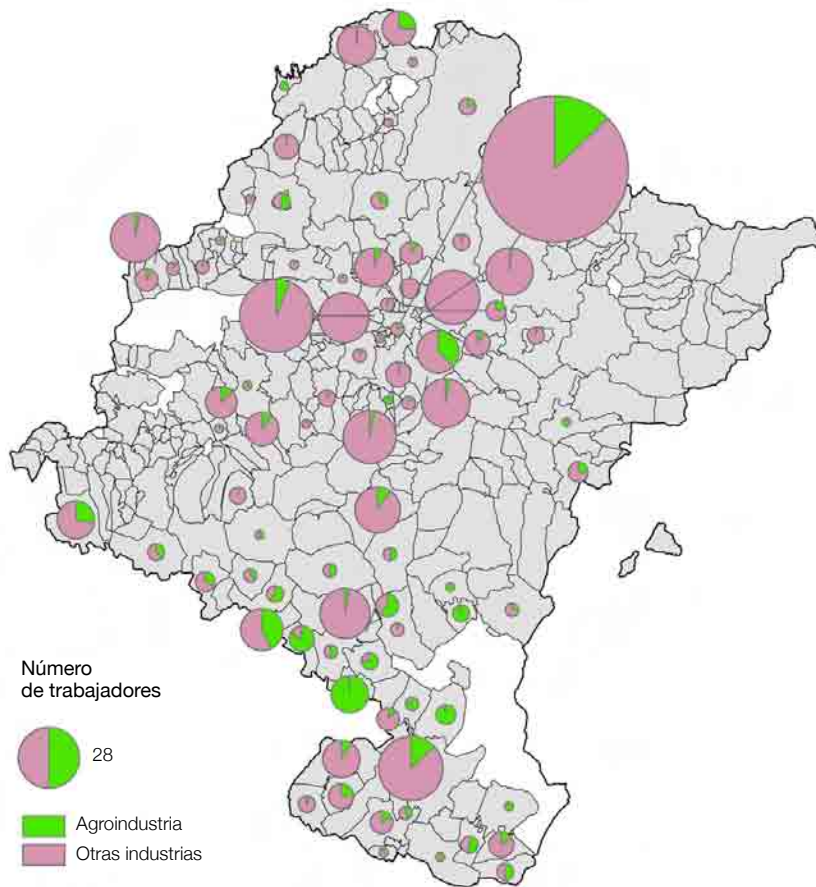
# 4 La industria agroalimentaria en Navarra

La industria agroalimentaria constituye un soporte esencial para la consolidación y la modernización del sector agrario y, por extensión, para el desarrollo de las áreas rurales en su conjunto. En la actualidad, este sector aporta un 6,7% al VAB de Navarra (el 23% del VAB industrial), lo que supone una facturación de 3.300 millones de euros (el 8,7% de las ventas totales de la Comunidad Foral) repartidos de la siguiente forma: 2.500 millones de euros en la industria

agroalimentaria y el resto, 800 millones de euros, en el sector primario [8].

Las empresas dedicadas a esta industria dan trabajo a un 3,9% del total de los empleados de Navarra. Son más de 1.270 empresas situadas, en su mayoría, en el entorno de Pamplona, a lo largo de la vega del río Ebro y, en menor medida, en la Zona Media de la Comunidad Foral (mapa 5). La construcción del Canal de Navarra y el

Mapa 5:  
Número de empleados en la agroindustria y el resto de sectores industriales (2008).



Fuentes: Tesorería General de la Seguridad Social.

4  
consiguiente aumento de las superficies regables repercutirán en un probable incremento del VAB agroalimentario en estas zonas concretas y, por ende, en el resto de Navarra.

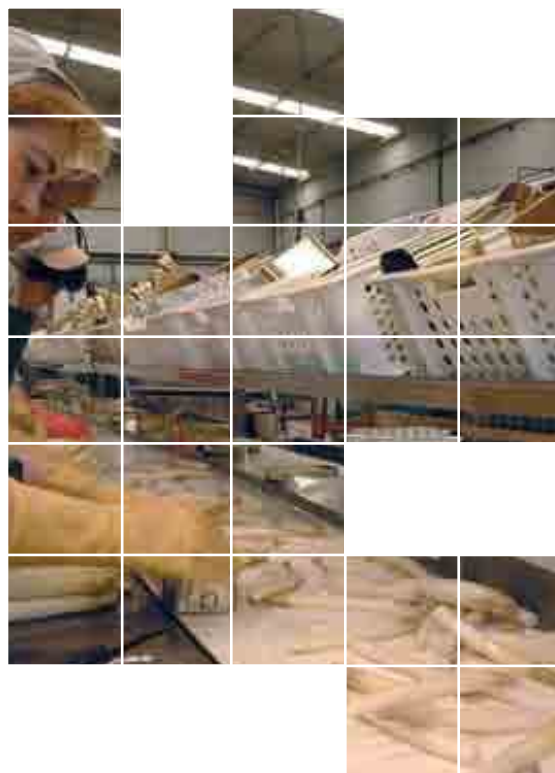
Dentro de la industria agroalimentaria la conserva, la elaboración de bebidas y la transformación de frutas y hortalizas (pimiento, tomate, alcachofa y espárrago) son los subsectores de producción más importantes [3]. Además, Navarra cuenta con una industria consolidada de forraje que está situada a la cabeza de las deshidratadoras españolas de alfalfa. Para mantener el ritmo de producción en esta área, la industria navarra se nutre en un 60% de las materias primas procedentes de otras regiones, lo cual aporta el beneficio añadido para la industria de asegurarse un aprovisionamiento permanente y, de este modo, reducir la escasez temporal que conlleva todo sistema basado exclusivamente en los productos locales. Al mismo tiempo, gracias al aumento de la base de provisión de materias primas, el sector puede seguir creciendo tanto en niveles de producción como de diversificación y flexibilidad a la hora de responder a las necesidades del mercado.

La industria agroalimentaria está cada vez más consolidada en el mercado internacional, tanto en términos de competitividad como en niveles de compra-venta de sus productos. En los últimos años, su actividad ha supuesto en torno al 10% del conjunto de exportaciones realizadas en Navarra. Comparada con la aportación del sector al VAB de la Comunidad, esta cifra es muy superior, lo que demuestra su carácter internacional. Otro dato significativo es que el balance del comercio exterior ha pasado de ofrecer tasas negativas a la actual situación, en la que las exportaciones sobrepasan a las importaciones en un 114%.

El gran reto es fortalecer la posición de la industria agroalimentaria navarra en el mercado internacional. Geográficamente, la Comunidad Foral está situada en un lugar estratégico, más próxi-

mo a los mercados europeos que alguno de sus competidores del sur de España, o incluso de países no pertenecientes a la Unión Europea, lo que supone una enorme ventaja. Partiendo de esta situación, el desarrollo de potentes infraestructuras logísticas, ya incluidas en el Plan Estratégico de Áreas Logísticas e Intermodalidad de Navarra, es fundamental para acercar todavía más la región a los mercados de su interés.

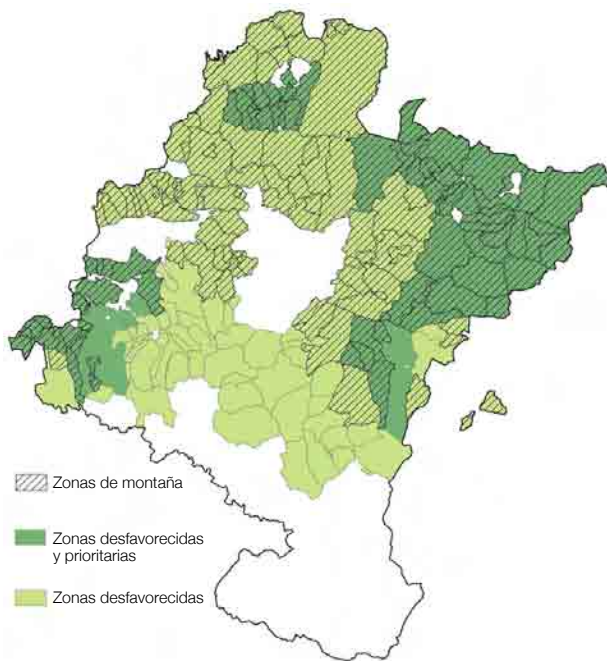
Por otra parte, la actividad agroindustrial en Navarra se sustenta en una serie de inversiones y facilidades que el Gobierno realiza para fomentar la profesionalización, la experimentación y la asistencia técnica, entre ellos el Centro Nacional de Tecnología y Seguridad Alimentaria (CNTA de San Adrián). Otro proyecto emblemático es la Ciudad Agroalimentaria de Tudela, donde se concentrarán empresas e instituciones dedicadas a la innovación de productos, procesos, la gestión medioambiental y la formación.



# 5 Las zonas desfavorecidas

A pesar de las buenas perspectivas descritas para la agricultura, todavía existen zonas rurales en Navarra que no están experimentando esa evolución dadas sus limitaciones naturales, tales como pendientes excesivas, escasez de agua o suelos poco aptos para la agricultura. Se trata de municipios donde es necesario trabajar permanente para mejorar sus condiciones de vida, aportando servicios y oportunidades económicas que, en última instancia, eviten la despoblación.

Mapa 6:  
**Zonas de montaña, zonas desfavorecidas y zonas prioritarias.**



Fuentes: Orden Foral de 15/5/2002 por el que se establecen las zonas desfavorecidas y de montaña de Navarra (B.O.N. número 63 de 24-5-2002) y Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014).

Es por esta razón por la que se han puesto en marcha programas de desarrollo rural, como el Plan Estratégico de la Agricultura Navarra, el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2007-2013 y el Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Gracias a la delimitación geográfica incluida en cada uno de estos programas se puede deducir cuáles son las áreas menos favorecidas de Navarra, en comparación con el resto de la Comunidad (mapa 6). A grandes rasgos, se trata del área del Pirineo navarro, Tierra Estella, los municipios comprendidos entre Sangüesa y Tafalla y parte de los situados en la Navarra Atlántica.

En las actuales circunstancias, no parece fácil que el actual modelo agrario de las zonas menos favorecidas de la Comunidad Foral pueda mantenerse en el tiempo. Por una parte, como ya se ha citado, no existe relevo generacional para las actuales explotaciones y, por otra, el progresivo abandono de la agricultura tradicional ha originado el aumento de la vegetación natural. En otro orden de cosas, esta situación podría llevar a que, en un momento dado, los paisajes culturales agrícolas desaparecieran y, en un caso extremo, la zona perdiera su atractivo para el turista que desea disfrutar de un ambiente rural de pequeños asentamientos y productos típicos.

Se están realizando actividades complementarias a las propiamente agrícolas dirigidas a paliar la escasez de bases productivas, generar ingresos en el medio rural y favorecer el uso de antiguas parcelas de cultivo utilizándolas, por ejemplo, para producir energía eólica o solar, aunque hay que tener en cuenta los efectos que esta salida puede llegar a tener sobre el atractivo de la zona.

# 5

El turismo rural es otra importante fuente de ingresos. Se puede dar el caso de que en municipios próximos a centros con cierta relevancia en el aspecto económico el desarrollo residencial pueda impulsar la economía local y elevar la cantidad y calidad de los servicios de forma temporal. Sin embargo, los datos obtenidos hasta el momento indican que ninguna iniciativa ligada exclusivamente al sector primario ofrece una base económica lo suficientemente sólida como para evitar la despoblación de estas áreas.

En el marco de las negociaciones de la nueva PAC [9], que entraría en vigor a partir del año 2013, se está considerando la posibilidad de que las áreas menos favorecidas puedan recaudar fondos por el servicio público que están prestando al conjunto de la sociedad en cuanto al mante-

nimiento de la biodiversidad, los paisajes culturales, la calidad del agua, del aire o la contención de emisiones de CO2 para luchar contra el cambio climático. Otras iniciativas que apuntan en esa dirección son los llamados procedimientos para la Custodia del Territorio. La Custodia del Territorio se basa en el establecimiento voluntario de acuerdos entre propietarios de terrenos y otros organismos públicos y privados para que estos últimos adquieran la capacidad de conservar y gestionar los recursos naturales del ámbito. De esta forma, utilizando procesos de participación, compensación, coordinación, transparencia y corresponsabilidad, se pretende involucrar al conjunto de la sociedad en la conservación y buen uso de la tierra y sus recursos naturales, culturales y paisajísticos [10].



“En el marco de la nueva PAC se está considerando que las áreas menos favorecidas puedan recaudar fondos por el servicio público que están prestando a la sociedad”.

# 6 La transformación de paisajes agrarios

El desarrollo sostenible es el principal reto al que se enfrenta nuestra sociedad, tanto en lo ambiental como en lo socioeconómico. Legar a las próximas generaciones un tejido productivo viable y sostenible en el tiempo es, además de un ejercicio responsable, una necesidad. Uno de los elementos en los que se apoya el desarrollo sostenible es la conservación de los paisajes de interés, y la agricultura es un factor determinante del paisaje.

Prácticamente todos los paisajes contienen rasgos propios de alguna actividad agrícola, ya sea moderna o bien llevada a la práctica desde tiempos más remotos. Muchos espacios agrícolas poseen la consideración de alto valor paisajístico por ser reflejo de un gran número de cualidades naturales o culturales, sobre todo los paisajes resultantes de la práctica de la agricultura extensiva, que cuentan con altos índices de biodiversidad, superiores incluso a muchas áreas protegidas donde no ha habido intervención humana, ya que incluyen gran variedad de microelementos paisajísticos que favorecen la presencia de numerosas especies [11].

Muchos paisajes cuentan con un valor patrimonial o cultural superior a su valor estrictamente productivo, ya que en ellos están representados rasgos históricos y patrones de ocupación que forman parte de la identidad del pueblo navarro.

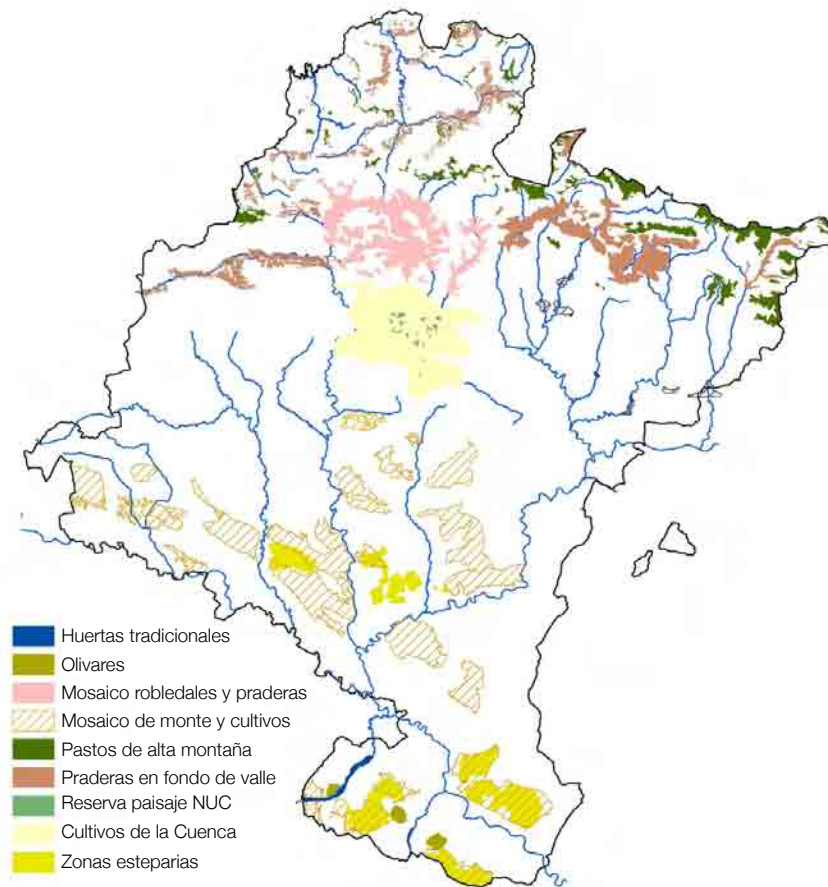
La agricultura es, sin duda, una actividad dinámica en constante evolución que, en ciertos momentos, se ha visto implicada en cambios sustanciales, como la reparcelación, la intensificación, el cambio de cultivos, la transición del viñedo al cereal, la implantación de modernos regadíos, etc. En estos momentos hay que lograr una convivencia en equilibrio entre las oportunidades económicas del sistema productivo agrario y la conservación del valor que tiene en sí mismo el paisaje agrícola tradicional, teniendo en cuenta que en muchos casos es perfectamente posible aprovechar los desarrollos generados por la nueva agricultura para fortalecer ciertos rasgos paisajísticos.

Navarra cuenta con una gran variedad de paisajes muy característicos y de diferente antigüedad. A pesar de que la Comunidad Foral todavía no dispone de un catálogo de paisajes,



# 6

Mapa 7:  
Algunos paisajes agrícolas característicos de Navarra.



Fuentes: Orden Foral de 15/5/2002 por el que se establecen las zonas desfavorecidas y de montaña de Navarra (B.O.N. número 63 de 24-5-2002) y Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014).

los Planes de Ordenación del Territorio (POT) ya identifican una serie de paisajes culturales que pueden denominarse agrarios (mapa 7). Estos mapas realizados para los documentos POT son considerados como un primer paso hacia la definición de un futuro Plan del Paisaje de Navarra, donde se analizarían las características, singularidades, extensión geográfica, grado de vulnerabilidad y posibilidades de gestión de cada uno de los paisajes susceptibles de ser incluidos en dicho catálogo.

Es la propia actividad agrícola llevada a cabo a través de los siglos la que ha contribuido a que

las características del paisaje en Navarra todavía se mantengan en la actualidad. La huerta, paisaje creado por el ser humano, es el ejemplo más conocido y, además, más valorado por los navarros. De igual manera está comenzando a apreciarse el valor del paisaje-mosaico de cultivos y monte de la Zona Media, nacido a raíz de la necesidad del agricultor de cultivar en los suelos más aptos y que, generalmente, se encontraban dispersos por el área. Otros paisajes merecen ser apreciados por su interacción visual de sus elementos, como es el caso de la Cuenca de Pamplona, donde los ondulados campos de cereales contrastan con los edificios

en bloque de la ciudad, las aldeas dispersas y las montañas en los alrededores.

Por una serie de diferentes motivos, varios de los paisajes citados se encuentran en proceso de transformación, especialmente las superficies antiguamente destinadas a pastos y producción de viñedo. El cambio más llamativo es el producido por el abandono de tierras anteriormente cultivadas en suelos poco rentables, lentamente invadidas por vegetación autóctona que dará paso, en primer lugar, a la formación del sotobosque que, más adelante, se transformará en bosque. Previsiblemente, este proceso llevaría consigo la pérdida de los microelementos y mosaicos de parcelas tan característicos de los paisajes en las zonas afectadas.

Si el abandono de la actividad produce los efectos anteriormente explicados, hay que tener en cuenta que también la intensificación agrícola conduce a la aparición de nuevos paisajes. A veces éstos tienen un valor añadido, como es el caso de los viñedos modernizados, ya que se convierten en defensa contra la erosión producida por la cubierta vegetal del regadío. Pero en muchos otros casos la intensificación desemboca en la pérdida de identidad del paisaje original. Es el caso de las concentraciones parcelarias, con la consecuente simplificación de paisajes, la desaparición de microelementos (setos, linderos, ribazos, bosquetes, pastizales, arbolado disperso, espaldas vegetalizadas, etc.) y la introducción de elementos nuevos, tales como cercas y/o instalaciones de riego, principalmente.

Como ya se ha mencionado en esta Observación, las políticas territoriales ponen el acento en la necesidad de abordar el tema paisajístico. El contenido de Estrategia Territorial de Navarra (ETN) orienta hacia la ejecución de una política de conservación de los paisajes de interés, la mejora de los paisajes degradados y, en general, de todos los paisajes de Navarra, tema recogido por los POT mediante la designación de pautas para la elaboración de un Plan de Paisajes. El

plan identificaría los paisajes de gran valor, según su singularidad, valor natural, cultural y su grado de vulnerabilidad. Se trataría de buscar mecanismos viables para integrar los usos de esos espacios siguiendo criterios paisajísticos, lo cual requiere, de forma inevitable, un compromiso de la sociedad con el mantenimiento de sus paisajes. En ocasiones, este compromiso se expresaría mediante la subvención de prácticas agrarias que, a pesar de ser menos rentables, serían útiles para salvaguardar el paisaje.



# 7 Retos para la investigación y el debate

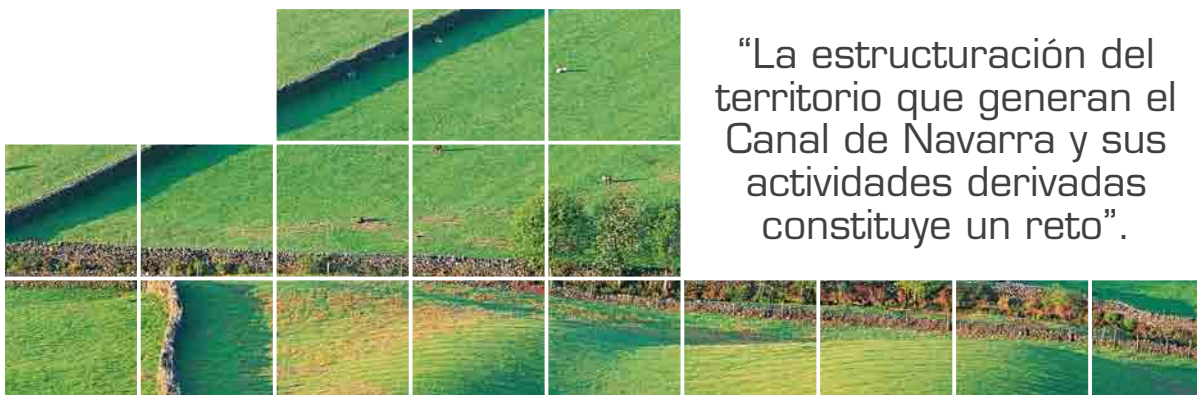
La evolución del sector agrario pasa por atender una serie de cuestiones que afectan al desarrollo territorial de Navarra. A continuación se mencionan algunos temas clave que requerirán ser tratados en profundidad para facilitar la toma de decisiones.

El primero de ellos sería la estructuración del territorio que generan la construcción del Canal de Navarra y las actividades derivadas de esta infraestructura, tales como la transformación del sistema productivo, la conglomeración de actividades agroindustriales, la atracción de mano de obra y su distribución por los núcleos de población de la zona, el nivel de prestación de servicios en las áreas afectadas y el impacto de la transformación del sistema productivo sobre la estructura social.

Otro asunto de relevancia es el papel y posicionamiento del sector agroalimentario navarro en el mercado. Un mayor y más profundo conocimiento de las regiones competidoras permitirá determinar con más precisión las ventajas estratégicas con que cuenta nuestro sector agroalimentario. El establecimiento de alianzas nacionales y multinacionales en este sentido parece ser fundamental para lograr la dimensión y dinamismo suficientes como para competir en el mercado global.

Los sistemas productivos agrarios de Pirineo y Navarra Atlántica merecerían un mayor análisis e investigación, ya que su situación actual es ciertamente vulnerable a la evolución del sector y el mercado en el futuro más cercano. Será necesario profundizar en la realización de estudios de viabilidad sobre la agricultura centrada en productos de calidad y sus posibilidades comerciales.

Las directrices aprobadas en la Política Agraria Comunitaria son materia fundamental para las áreas rurales de Navarra. En el futuro, las subvenciones que hasta el momento obtiene la Comunidad Foral vía Europa podrían disminuir, aunque, por otra parte, también existe la posibilidad de que se abran nuevas oportunidades para Navarra, como la prestación de servicios ambientales. En primer lugar, habría que conocer en profundidad el estado actual de los debates, así como el impacto de la PAC en el día a día de los agricultores, en términos de distribución de subsidios por el territorio o repercusión en las prácticas agrícolas, para, finalmente, vislumbrar las amenazas y oportunidades que ofrecerá la política comunitaria a partir del año 2013.



“La estructuración del territorio que generan el Canal de Navarra y sus actividades derivadas constituye un reto”.

# 8 Bibliografía

- [1] Observatorio de la *Sostenibilidad en España - OSE. Sostenibilidad Local: Una aproximación urbana y rural* [en línea]. [2009]. Disponible en: <http://www.sostenibilidad-es.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/servicios/publicaciones/informes/IndicadoresSostenibilidadLocal.htm> [consulta 19-10-2009]
- [2] Navarra. Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. *Guía sobre la nueva reforma de la PAC: Navarra 2005-2013* [en línea]. [2005]. Disponible en: [http://www.cfnavarra.es/agricultura/AYUDAS/PAC/docus\\_pac/guia-pac.pdf](http://www.cfnavarra.es/agricultura/AYUDAS/PAC/docus_pac/guia-pac.pdf) [consulta 19-10-2009]
- [3] Instituto de Estadística de Navarra – IEN. *Producción agrícola [1999-2005]* [en línea]. Disponible en: [http://www.cfnavarra.es/estadistica/agregados/agricult\\_ganaderia/prod\\_agricola.xls](http://www.cfnavarra.es/estadistica/agregados/agricult_ganaderia/prod_agricola.xls)
- [4] Navarra. Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. *Plan Estratégico de la Agricultura Navarra*. [en línea]. [2006] Disponible en: [http://www.cfnavarra.es/agricultura/informacion\\_agraria/PEAN/pean.htm](http://www.cfnavarra.es/agricultura/informacion_agraria/PEAN/pean.htm) [consulta 19-10-2009]
- [5] Navarra. Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. *Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2007-2013* [en línea]. [2009]. Disponible en: [http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Desarrollo+Rural+y+Medio+Ambiente/Acciones/Planes+especificos/Programas+de+Desarrollo+Rural+de+Navarra/Programa+de+Desarrollo+Rural+de+Navarra+2007-2013/](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Desarrollo+Rural+y+Medio+Ambiente/Acciones/Planes+especificos/Programas+de+Desarrollo+Rural+de+Navarra/Programa+de+Desarrollo+Rural+de+Navarra+2007-2013/) [consulta 19-10-2009]
- [6] Navarra. Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda; Agrupación Navarra XXI. *Estrategia Territorial de Navarra. Fase 1. Análisis y Diagnóstico. Serie de Informes Temáticos. Economía y sistema productivo de Navarra* [en línea]. 2002. Disponible en: [http://www.nasursa.es/documentacion/Sist\\_productivo.pdf](http://www.nasursa.es/documentacion/Sist_productivo.pdf) [consulta 19-10-2009]
- [7] Navarra. Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. *Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra* [en línea]. Disponible en: <http://www.riegosdenavarra.com/pforal/planreg.htm> [consulta 19-10-2009]
- [8] Jesús M<sup>º</sup> Echeverría Azcona, Director General de Desarrollo Rural del Gobierno de Navarra. *El sector agroalimentario de Navarra y su clusterización* [en línea]. 17 de diciembre 2008. Disponible en: [http://www.navarrainnova.com/pdf/cluster\\_agro/JMEcheverria.pdf](http://www.navarrainnova.com/pdf/cluster_agro/JMEcheverria.pdf) [consulta: 13-11-2009]
- [9] Council of the European Union. *The Future of the CAP after 2013 - Adoption of Council Conclusions: Report from Special Committee on Agriculture on 24 november 2008 to Council* [en línea]. Brussels: 27 November 2008. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16287.en08.pdf>. También disponible en español en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st16/st16287.es08.pdf>
- [10] EKO-LURRALDEA: Gestión Medioambiental y Sostenible del Territorio [Proyecto de investigación estratégica integrado en el Subprograma EKOBASK del Programa

# 8

ETORTEK 2005-2007 del Gobierno Vasco], Grupo de Trabajo de Metodología de Proceso. *Custodia del territorio: Resumen ejecutivo*. Eusko Jurlaritz-Gobierno Vasco, Ingurumen eta Lurralde Antolamendu Saila-Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 20 de mayo de 2008.

- [11] European Environment Agency - EEA. *High nature value farmland: Characteristics, trends and policy challenges* [en línea]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. Disponible en: [http://www.eea.europa.eu/publications/report\\_2004\\_1](http://www.eea.europa.eu/publications/report_2004_1) [consulta 19-10-2009]
  
- [12] SEO/BirdLife; WWF España. *Por un medio rural vivo: Propuesta de SEO/BirdLife y WWF para una nueva política rural común. Documento para el debate (marzo 2009)* [en línea]. Madrid: SEO/BirdLife y WWF España, 2009. Disponible en: [http://www.seo.org/media/docs/propuesta\\_futuro\\_pac\\_300309.pdf](http://www.seo.org/media/docs/propuesta_futuro_pac_300309.pdf) [consulta 19-10-2009]