

"COMARCALIZACION Y DIRECTRICES REGIONALES EN ANDALUCIA" (\*)

José Garrido Molina, arquitecto  
Manuel Benabent Fdez. de Córdoba, geógrafo  
Joaquín Clusa i Oriach, economista

0. Introducción

1. La ponencia que aquí se presenta constituye y forma parte de un estudio-propuesta sobre la comarcalización de Andalucía que está siendo objeto de debate en la actualidad en nuestra región.

El estudio se inserta dentro de los trabajos de elaboración de las Directrices Regionales, cuya finalización técnica está prevista para finales del presente año.

2. La ponencia justifica la necesidad de división/es territorial/es intermedias entre el municipio y la provincia como demanda necesaria para la planificación, gestión e implementación de la política territorial. Propone un método de análisis para la delimitación de estas divisiones y expresa el contenido de las Directrices Territoriales que se llevan a cabo señalando las escalas territoriales adecuadas y las funciones que dichas divisiones pueden prestar.

Al final se adjunta un plano de la división efectuada en el estudio. Se delimitan 125 comarcas y 40 ámbitos supracomarciales.

La división efectuada respeta los límites provinciales tal como prescribe el art. 5º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

---

(\*) Dado el carácter de documento previo, la ponencia se presenta bajo la responsabilidad de los autores.

## 1. NECESIDAD, JUSTIFICACION Y USO DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES.

La provisión de servicios públicos con limitación de recursos económicos, los tamaños mínimos de población necesarios para su planificación e implementación y la mejora de la gestión pública requieren el entendimiento de la compleja realidad territorial y la definición de los ámbitos territoriales intermedios entre el municipio y la provincia. La calificación académica y popular de estos ámbitos intermedios entre las dos entidades político-administrativas es el de "Comarcas".

La "Comarca" al igual que el municipio, la provincia y la región es un ámbito de aplicación de política y decisiones de ordenación del territorio. La **ordenación del territorio** es, a su vez, la coordinación y aplicación de políticas sectoriales (comunicaciones, equipamientos, ordenación urbana...) orientados al tratamiento y solución de problemas (paro, desigualdades, desertización...) que se presentan localizados y diferenciados en el territorio. La **ordenación del territorio** aplica políticas diferentes según las características y problemas de cada parte del territorio. El primer objetivo de la ordenación del territorio es la identificación de los ámbitos territoriales significativos y relevantes a **cada tipo de problema o de decisión pública** (planificación, gestión, y asignación de recursos corrientes y de inversión).

Las divisiones territoriales deben cumplir los siguientes **requisitos o condiciones**:

1. contener relaciones humanas y económicas significativas
2. ser adecuadas para la planificación y prestación de un conjunto de servicios públicos, produciendo combinaciones aceptables entre dimensión de la unidad mínima de servicio (centros) y proximidad-accesibilidad de sus usuarios
3. facilitar el diagnóstico de los problemas territoriales al contener las principales causas que los explican
4. recoger y englobar los efectos económicos principales de la localización de nuevas actividades económicas y de las decisiones de planeamiento urbanístico.

Estas condiciones extrapolan las del Radcliffe-Maud Report (1), para delimitar las nuevas unidades de Administración Local inglesas (párrafo 109). El condicionante territorial significaba evitar la partición de sistemas y subsistemas urbanos y los condicionantes funcionales trataban de obtener unidades que contuvieran estructuras administrativas completas. La no consideración del condicionante funcional en relación al territorio constituye el mayor defecto de la mayoría de los intentos de comarcalización.

Cada requisito o condición, al ser aplicados a un territorio (que es complejo y no homogéneo), produce uno o varios ámbitos territoriales significativos. Esta heterogeneidad del territorio explica el hecho que a cada unidad territorial delimitada no le correspondan necesariamente las mismas funciones o los mismos tipos de equipamientos y servicios públicos. La primera condición produce sistemas y subsistemas de municipios que presentan diferentes grados de interrelación; dichos sistemas y subsistemas pueden denominarse "escalas territoriales significativas" (2). El cumplimiento de todas las condiciones simultáneamente significa que es necesario definir la escala territorial más significativa a cada condicionante de funcionalidad (servicios públicos, problemas territoriales y acciones de desarrollo).

Una división territorial constituye una interpretación de la realidad territorial en relación a la función que debe cumplir, y por tanto, diferentes funciones han generado diferentes divisiones territoriales. Sin embargo, los sistemas y subsistemas de interrelaciones humanas y económicas entre municipios son únicos, aunque pueden existir diferentes interpretaciones. El cumplimiento de los criterios expresados obliga a justificar, en toda división o comarcalización, qué unidades alteran el criterio de significación territorial por razones de funcionalidad.

El objeto de este estudio es la obtención de una interpretación territorial-resumen a partir de la comparación de las interpretaciones existentes, reflejadas en las comarcalizaciones. El resultado debe ser la delimitación de una o varias comarcalizaciones tanto para la definición e implementación de las Directrices Regionales, como para la gestión de la Junta de Andalucía.

---

(1) "Royal Commission on Local Government in England 1966-1969". H.M.S.O. Cmd. 4040. London 1969.

(2) Casassas, LL. & Clusa, J., (1981) "L'Organització Territorial de Catalunya". Publicaciones de la Fundació J. Bofill. Barcelona.  
Casassas, LL., & Clusa, J., (1981) "La Organización Territorial y Administrativa de Barcelona. Funciones y Ámbitos de descentralización: los nuevos distritos". Ayuntamiento de Barcelona.

Este tipo de investigación no es nuevo en Andalucía (1) y con diferentes grados de profundidad, está contenido en la mayor parte de estudios territoriales. El presente estudio parte, sin embargo, de las siguientes hipótesis distintivas:

1. La redacción e implementación de las Directrices Regionales y la gestión pública, en general, demandan más de una división intermedia entre el municipio y la provincia.
2. Existe una realidad humana y territorial que conforma, o potencialmente puede conformar, relaciones de base diaria por movimientos entre la residencia y el lugar de trabajo (empleo industrial y de servicios especialmente) o por utilización de servicios públicos y privados de ámbito local (sanidad, educación,...), debido al nivel de motorización y movilidad alcanzado.
3. Dicha realidad territorial de primer nivel o escala está reflejado en comarcalizaciones poco estudiadas hasta el presente para servicios sanitarios, educativos o religiosos.
4. El sentido popular de "comarcas" corresponde a ámbitos territoriales con posibilidades de relaciones de base diaria (10-15 Km. de radio) y este ámbito puede tener un uso relevante tanto para las Directrices Regionales como para la gestión pública. Las respuestas de los Ayuntamientos a la pregunta de la Encuesta de la Dirección General de Ordenación del Territorio sobre pertenencia comarcal, debe identificar también dichos ámbitos.
5. Las divisiones intermedias entre el municipio y la provincia más usuales corresponden a unidades con distancias desde cada centro entre 20 y 40 Km., que corresponden a relaciones de base periódica por uso de servicios públicos y privados.

---

(1) Análisis de este tipo están contenidos también en los siguientes trabajos:

- Pezzi, M., (1982), "La comarcalización de Andalucía". Universidad de Granada.
- Duro Lobo, J.J., (1981), "Una Distribución Comarcal de la Provincia de Jaén". Diputación Provincial de Jaén.
- EYSER, (1977) Dirección General de Ordenación y Acción Territorial (M.O.P.U.), (1977), "Sistema Urbano" (Volumen I, 8) y "Análisis Básico del Territorio" (Volumen II,1), en el "Plan Director Territorial de Coordinación". Madrid.
- Instituto de Desarrollo Económico, (1976), "Un Programa Económico para Andalucía 1976-1979", Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

6. El nivel de motorización, las relaciones telefónicas (1), la movilidad personal en vehículo privado y el crecimiento de la renta en las dos últimas décadas (2) han aumentado la importancia y atracción urbana de las capitales de provincia (3) en mayor medida que los municipios intermedios. Este fenómeno ha generado que las relaciones de base periódica **no posean una única centralidad**, sino que ésta es compartida por las capitales provinciales y por los municipios de mayores dimensiones simultáneamente.

El conjunto de hipótesis en relación al primer nivel territorial significativo será contrastado y definido tanto por la comparación de las interpretaciones resultantes de las comarcalizaciones siguientes:

- Subcomarcas Hospitalarias
- Comarcas del Ministerio de Educación de 1974
- Arciprestazgos de la Iglesia
- Oficinas Técnicas Pagadoras del Servicio de Correos
- Comarcas populares identificadas en las respuestas de los Ayuntamientos a la encuesta de la Dirección General de Ordenación del Territorio.

El **método de análisis** consiste en comparar la adscripción de cada municipio de Andalucía a las cabeceras de las cinco comarcalizaciones más significativas que por hipótesis reflejan las relaciones de base periódica, y de las cinco comarcalizaciones relevantes de relaciones de base diaria. La cabecera definitiva es la cabecera predominante a cada grupo de comarcalizaciones. El método de análisis parte, pues, igualmente del supuesto que los niveles territoriales significativos son dos y que reflejan las relaciones de base periódica y de base diaria (4). El siguiente paso metodológico a la interpretación territorial es la identificación de los usos de las funciones públicas que pueden adscribirse a cada escala territorial significativa. El método de análisis es coherente con los principios o requerimientos enunciados de las divisiones territoriales.

- 
- (1) La dotación andaluza de teléfonos pasó de 10,5 teléfonos por 100 habitantes en 1977 (con una media española de 17,7) a 18 teléfonos por 100 habitantes en 1982 (34 de media española).
  - (2) Si bien Andalucía presenta niveles de bienestar situados entre un 30 y un 50% inferiores a las medias nacionales. Ver por ejemplo, Castillejo, M., Sánchez, L.E., Ruiz, J.F. y Portillo, J.M., 1983, "Andalucía. Informe a Juan Pablo II", Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, pág. 213.
  - (3) Durante el período 1950-1980 las capitales de provincia aumentaron su población en un 74,8%, los municipios mayores de 20.000 habitantes lo hicieron en un 34,4% y los restantes municipios decrecieron un 16,3%, habiendo sido el crecimiento medio de un 34,9%. Citado por Castillejo, M., et al., op.cit., pág. 85.
  - (4) Los municipios que no posean una adscripción predominante definida serán asignados posteriormente en base a criterios de accesibilidad e interrelaciones obtenidos de los estudios en curso de la Dirección General de Ordenación del Territorio en base a las relaciones telefónicas intermunicipales y a la Encuesta de Ayuntamientos.

La definición de la comarcalización o comarcalizaciones constituyen el primer requerimiento de estudio en relación al PROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (Boletín Oficial del Parlamento Andaluz de 24 de Mayo de 1983). Los principales condicionantes de este Proyecto de Ley para el presente estudio son los siguientes:

"Esta Ley, cuya oportunidad, se justifica en la necesidad de clarificar el entramado de los entes territoriales que integran la Comunidad Autónoma, da además cumplimiento a diversos mandatos estatutarios referidos a esa materia. Se dicta al amparo de lo establecido en los artículos 148.1, 1º. y 2º., 149.1 18º. y 152 de la Constitución, así como de lo prevenido en el artículo 13.1º y 3º. del Estatuto de Autonomía para Andalucía" (Justificación y naturaleza de la Ley).

"Se trata sólo, ahora, de abordar el tema de la organización territorial de la Comunidad Autónoma y el de las fórmulas de relación entre los distintos entes a fin de optimizar su actividad administrativa y de dar cumplimiento al objetivo último de toda administración cuál es el servicio a los intereses generales".(Justificación y naturaleza de la Ley).

"La Ley parte de la existencia real de tres instancias administrativas: el municipio, la provincia, y la administración de la propia Comunidad Autónoma". (Los entes territoriales).

"...se reitera la posibilidad de crear comarcas u otras entidades territoriales cuya base venga constituída por la agrupación de municipios limítrofes" ... La Ley, sin embargo, no ha querido ir más allá del simple establecimiento de los criterios..." (Los entes territoriales).

"Con este tratamiento del tema comarcal se quiere atender a las dos ideas que deben presidir la cuestión. Por una parte, lo de que el reconocimiento de la agrupación municipal infraprovincial responda a un hecho de homogeneidad del área. Por otra, la de que la justificación de la institucionalización de este espacio de convivencia y actividad económica (1) responda a la necesidad, en su caso, de dotarlo de una organización eficaz... Queda excluida, por lo tanto, la imposición de un determinado mapa comarcal... La Ley... se pronuncia ordenando al Consejo de Gobierno el fomento del asociacionismo municipal."

"Es importante resaltar los principios de que se parte a la hora de ordenar dicha articulación... autonomía, eficacia, descentralización, coordinación y solidaridad... presiden la organización territorial, y el equilibrio entre ellos será la más sabia norma de conducta de los entes en juego... (con la posibilidad) de competencias compartidas (con otros órganos públicos), así como de respetar un haz de potestades públicas para esta gestión, cuyo mínimo se cifra en la potestad reglamentaria, organizativa, tributaria y financiera".

---

(1) Constituye también una hipótesis de trabajo que las unidades territoriales necesarias para la planificación o la definición de la política de ordenación del territorio poseen los mismos requerimientos que la delimitación de ámbitos que tengan posteriormente institucionalización político-administrativa.

Artículo 2 "... podrán crearse comarcas y otras entidades supramunicipales".

Artículo 9 "De acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la provincia es, también, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Artículo 11 "La Comarca se configura como una agrupación de municipios limítrofes, con características geográficas, económicas, sociales o históricas comunes y pertenecientes a la **misma provincia**. Para la delimitación de áreas comarcales se tendrá en cuenta el criterio de que aquéllas coincidan con los espacios naturales donde acaece la convivencia humana y se producen la actividad básica de los distintos agentes económicos.

Artículo 12 "En el marco de la legislación de régimen local, el Consejo de Gobierno fomentará la utilización por los municipios de fórmulas asociativas encaminadas a lograr una distribución óptima de recursos escasos, y a lograr la máxima funcionalidad en las inversiones públicas".

La necesidad y posibilidad de la entidad comarcal con diferentes grados de institucionalización y con diferente número de competencias propias o delegadas es, pues, posible de acuerdo con las previsiones legislativas autonómicas. Es posible igualmente la existencia de más de una comarcalización ("podrán crearse comarcas y otras entidades supramunicipales" del artículo 2º.) sin más condicionantes que el de adaptarse a ámbitos relevantes de vida colectiva y económica con criterios de homogeneidad y de relación.

Las determinaciones y contenido de las DIRECTRICES REGIONALES DE POLÍTICA TERRITORIAL, en fase de anteproyecto de Ley siguiendo la legislación autonómica comparada e internacional, (1) predisponen igualmente diferentes ámbitos y núcleos urbanos de estudio, planificación y gestión. Dichas determinaciones son las siguientes:

- a) Definición del esquema de vertebración territorial (núcleos, ámbitos-zonas, jerarquías y dependencias), señalando los ejes infraestructurales a desarrollar o potenciar y los núcleos principales o rectores así como la función de los mismos.
- b) Establecimiento de zonas en base a problemas comunes que hayan de ser objeto de políticas territoriales específicas.

---

(1) Generalitat de Catalunya, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, "Textes Legislatius sobre Planificació Territorial (Italia Regne Unit, República Federal Alemanya)", 1982.

- c) Medidas para la más correcta distribución de población y empleo, en base al potencial de desarrollo económico de las diferentes partes del territorio.
- d) Señalamiento y prioridades para la implantación de infraestructuras de comunicación, producción, distribución de energía y abastecimiento y saneamiento del agua.
- e) Medidas de acción y criterios de distribución de las viviendas y equipamientos colectivos.
- f) Medidas para la ordenación, explotación y mejor aprovechamiento de los recursos naturales así como para la conservación del patrimonio histórico y del medio natural.
- g) Coordinación, directrices y dimensionamiento de los Planes Urbanísticos municipales, con la definición de los ámbitos de los Planes Territoriales y Avances de Planeamiento.

Las Directrices Territoriales demandan la definición del Sistema de Ciudades existente, o estructura territorial actual, como base de la propuesta e implementación de políticas y medidas. La necesidad de entendimiento del sistema de ciudades en términos de interrelaciones y jerarquías (escalas territoriales significativas), equivale al requerimiento enunciado de carácter estrictamente territorial, como paso previo para establecer el grado de adecuación a los aspectos de funcionalidad de las determinaciones de las Directrices Regionales.

Desde el punto de vista de la **gestión pública general**, dentro de la cual se engloban tanto las Directrices Regionales como la institucionalización de ámbitos intermedios entre la provincia y el municipio, **las divisiones territoriales** son necesarias a cuatro grupos de actuaciones públicas, que constituyen sus requerimientos de funcionalidad:

1. Cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados.
2. Promoción del desarrollo económico por aplicación de los beneficios y subvenciones del Area de Expansión Industrial y de las Comarcas de Acción Especial del Real Decreto 3418/78 de 29 de Diciembre.
3. Compatibilización de Planes Municipales de Ordenación y ayudas a la gestión urbanística.
4. Asignación de recursos ordinarios (subvenciones a Ayuntamientos, Fondos de Empleo Comunitario) y de inversión de la Junta de Andalucía (Programas y Presupuestos de Inversiones), de las Diputaciones Provinciales (Presupuestos de Inversiones y Planes de Obras y Servicios) y de la Administración Central (Fondo de Compensación Interterritorial e inversiones sectoriales).
5. Actuaciones en comunicaciones, infraestructuras energéticas y protección del medio físico de ámbito regional.

El estudio de la idoneidad y uso de las comarcalizaciones-resumen obtenidas deberá ser contrastado en último término (capítulo 9) con los requerimientos

de las funciones anteriores. Previamente los resultados de la aplicación del método de análisis (capítulo 7) habrán sido contrastados (capítulo 8) con los estudios sobre las interrelaciones y jerarquías de municipios, para establecer su adecuación con la realidad territorial del sistema actual de ciudades. El capítulo 3 presenta con detalle el método de análisis y los supuestos teórico-prácticos y los capítulos 4, 5 y 6 contienen la justificación, uso, funciones y cabeceras de las comarcalizaciones que representan tanto relaciones de base diaria como de base periódica. El objetivo principal de definir una interpretación territorial-resumen de Andalucía en base a la comparación de las comarcalizaciones existentes pretende conseguir la **máxima aceptación social** de los resultados.

## 2. DIVISIONES TERRITORIALES Y CONTENIDO DE LAS DIRECTRICES TERRITORIALES

Las Directrices Territoriales contienen y justifican la aplicación de medidas e inversiones públicas a ciertas áreas que presentan problemas específicos. Las Directrices Territoriales canalizan una parte de la actuación pública de carácter sectorial hacia ámbitos territoriales con determinadas características y necesidades. La provincia, los municipios y las divisiones territoriales intermedias son los ámbitos de referencia para definir los problemas e implementar las medidas. Es necesario determinar si las Directrices Territoriales constituyen una función adicional, a las ya indicadas, de las Divisiones Territoriales y si requieren un tipo específico de unidades territoriales.

De los requisitos o condiciones que deben cumplir las Divisiones Territoriales el más importante, respecto a las Directrices, es el de que la escala o escalas territoriales significativas deben englobar tanto las causas más importantes que generan los problemas como los efectos de los instrumentos y medidas para tratarlos, además del condicionante general de contener relaciones humanas y económicas significativas. El entendimiento de las condiciones impuestas por las Directrices Territoriales debe obtenerse a partir del propio contenido de las Directrices.

El punto de partida de las Directrices es la existencia de **problemas localizados territorialmente**. Los problemas territoriales de Andalucía son, especialmente, los siguientes:

- desigualdades territoriales en renta personal, oportunidades de empleo, dotaciones sociales y base fiscal municipal
- elevado nivel general de paro con áreas de mayor intensidad por regresión de la base agrícola e industrial
- desertización, desarticulación y desconexión entre núcleos de población que impide la difusión de los efectos de la localización de nuevas actividades económicas
- descoordinación del planeamiento urbanístico y fenómenos de congestión en las cuatro áreas metropolitanas
- deterioro del medio físico y desaprovechamiento de los recursos económicos potenciales en agricultura, ganadería y turismo.

La base territorial necesaria para delimitar estos problemas son, en primer lugar, los municipios de mayores dimensiones (desde 10.000 y 25.000 habitantes, desde la óptica regional, especialmente para los problemas de desarti-

culación, desconexión y descoordinación del planeamiento urbanístico. Las desigualdades territoriales, los niveles de paro y los problemas urbanos de dotaciones y planeamiento, tienen sus principales causas en los **ámbitos territoriales de influencia de las actividades económicas**. Si bien, el espacio económico por procedencia de las inversiones y relaciones de compras y ventas de productos poseen ámbitos provinciales, regionales y nacionales, en cambio, la influencia de la localización de actividades con respecto al **mercado de trabajo** (empleos) y al **mercado de la vivienda** se reduce a los ámbitos donde pueden realizarse desplazamientos diarios residencia-empleo, que como máximo abarcan distancias de 10-15 Km.; dentro de estos ámbitos se producen o potencialmente pueden producirse las decisiones de búsqueda de empleo, de residencia y de utilización de equipamientos urbanos (sanitarios, educativos, asistenciales, recreativos...), es decir, es el ámbito urbano, actual o potencial. El tercer ámbito de influencia de la localización de actividades es el de la utilización de los servicios terciarios, que se realizan tanto en el ámbito urbano indicado como en ciudades de mayores dimensiones más próximas y con varias centralidades según el tipo de servicios. La localización de nuevas actividades económicas por inducción de las subvencionadas puede producirse tanto en los dos ámbitos indicados como en las ciudades de mayores dimensiones. El análisis de la realidad territorial debe entender y delimitar los distintos niveles o escalas territoriales significativas con sus correspondientes intensidades de relaciones.

Los problemas de deterioro del medio físico y desaprovechamiento de los recursos potenciales necesitan una base territorial de referencia que tiene menor relación con la realidad urbana que en el caso de los problemas anteriores. Se trata, a efectos de estudio y planificación, de áreas extensas con **homogeneidad morfológica y física** que corresponde a las áreas con semejante base agraria, de una parte, y con unidad de sistemas físicos, por otra. Sin embargo, las actuaciones de mejora en la utilización de recursos (aumento del empleo, ordenación de cultivos...) tendrá como ámbito de influencia inmediato los ámbitos urbanos, reales o potenciales, además de los ámbitos mayores que habrán servido para la planificación.

Consecuentemente la definición e implantación de las Directrices Territoriales demandan diferente base de referencia, cuyos requerimientos y funciones se corresponden con los indicados para la gestión pública.

Definida la base de referencia para las Directrices Territoriales, constituida por varios niveles o escalas territoriales, el siguiente paso metodológico para su elaboración es la cualificación de cada unidad en función de sus características, para delimitar y definir la intensidad de los problemas señalados. Las **tipologías** de unidades deben realizarse en base a los siguientes criterios principales:

- dinámica económica y paro
- base económica predominante
- realidad urbana
- conectividad dentro del sistema urbano

- déficits en infraestructuras y servicios urbanos
- potencialidad y aptitud del territorio

Las tipologías de unidades territoriales según cada criterio o según una combinación de los mismos, se corresponden con los problemas a tratar. La tipología por "base económica" y "dinámica económica y paro" definen las desigualdades territoriales y los problemas económicos; la tipología de "conectividad dentro del sistema urbano" identifica la desarticulación territorial. Los problemas del planeamiento urbanístico y del deterioro del medio físico deben quedar tipificados, respectivamente, por los niveles de déficits urbanos y por los de aptitud y potencialidad del territorio.

Los **instrumentos** de la ordenación territorial, para las cuales es también necesario entender la base de referencia territorial más adecuada son, en primer lugar, los incentivos a la localización de nuevas actividades económicas. El segundo grupo de instrumentos corresponden a la aplicación de las **políticas sectoriales** (infraestructuras energéticas y de comunicación, política agraria y ganadera, reconversión industrial, Equipamientos Sociales, Vivienda y Urbanización de Suelo) dentro de los Programas de Inversiones de la Junta de Andalucía, la Administración Central y las Diputaciones Provinciales. El tercer grupo de instrumentos de ordenación territorial corresponde al planeamiento urbanístico y a los planes de protección del medio físico. La característica principal de la ordenación del territorio es el hecho de **condicionar una parte de las políticas, inversiones y programas sectoriales** en función de las características o tipologías de los municipios y ámbitos territoriales con problemas. Constituye también un instrumento básico de ordenación territorial la propia definición de la estructura territorial y del sistema de ciudades, es decir, el entendimiento de las **escalas territoriales**, desde el núcleo de población hasta la región, sucesivamente significativas, tanto por relaciones humanas y económicas, como por la funcionalidad de la gestión pública y los requerimientos de las Directrices Territoriales.

Es necesario insistir en el hecho que tanto la funcionalidad de la gestión pública como la de las Directrices dependen de la realidad territorial entendida por sus diferentes escalas significativas. Este condicionante determina qué escala territorial significativa debe utilizarse en cada parte del territorio según la función, y por tanto, la realidad territorial constituye el mayor condicionante.

El ámbito territorial significativo para la incentivación de nuevas actividades económicas, y para las políticas sectoriales agrícola-ganadera, de reconversión industrial, equipamientos sociales, vivienda urbanización de suelo y planeamiento urbanístico es el núcleo de población-municipio y los ámbitos, reales o potenciales, de los mercados de trabajo y de vivienda; dentro de distancias de 10-15 Km. se producen los efectos inmediatos de las inversiones y decisiones de los instrumentos señalados. Superada esta escala territorial por las políticas de mejora del medio físico, de las comunicaciones y de las infraestructuras energéticas, la siguiente escala significativa son las áreas de características morfológicas y físicas homogéneas y, en especial, la región en su conjunto.

Las prioridades de actuación de unas áreas con respecto a otras de cada política o instrumento se determina en función de las correspondientes tipologías y de los **objetivos** ("modelo territorial"). La corrección de las desigualdades territoriales mediante las asignaciones de inversión pública y las subvenciones adicionales a la localización de actividades económicas se aplicará con prioridad a las áreas calificadas de "estancadas" y "retrasadas" en la tipología de "base económica predominante" y "dinámica económica y paro". La coordinación supramunicipal del planeamiento y la gestión urbanística deberá aplicarse prioritariamente a las áreas metropolitanas, áreas de influencia metropolitana y a los sistemas urbanos más dinámicos. El cuadro 2.1 refleja las relaciones entre "problemas", "tipologías", "funciones" e "instrumentos". El cuadro 2.2 siguiente refleja los objetivos y prioridades de actuación para cada tipo de política y en función de una tipología-resumen de unidades territoriales por características urbanas, base económica y situación económica. Finalmente el cuadro 2.3 contiene el Índice general de las Directrices Territoriales. La comarcalización más adecuada para la implementación de las Directrices Territoriales es la que corresponde a los ámbitos de influencia inmediata de los municipios de mayores dimensiones (con uno o dos niveles), los que pueden localizar servicios locales mancomunados y los que engloban mercados de trabajo y de vivienda, existentes o potenciales; en segundo lugar, deben considerarse las áreas con base agraria y potencialidad semejante y morfología física homogénea. En tercer lugar, las acciones de ámbito regional requieren la consideración de las áreas de influencia de las ciudades de mayores dimensiones y especialmente las provincias y el propio ámbito regional.

Cuadro 2.1

Correlaciones entre problemas territoriales, tipologías de ámbitos, instrumentos de política territorial y funciones de las divisiones territoriales.

PROBLEMAS TERRITORIALES	TIPOLOGÍAS DE NUCLEOS O ZONAS	FUNCIONES DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES	INSTRUMENTOS
Desigualdades Territoriales.	Situación Económica y Base económica predominante.	Promoción del desarrollo económico. Asignación de recursos ordinarios y de inversión de la Junta y la Administración Central.	Definición del Sistema Urbano Básico y Tipologías de unidades territoriales. Subvenciones a la localización de actividades (Área Expansión Industrial). Comarcas de Acción Especial.
Barro y Áreas en regresión.		Asignación Fondos Empleo Comunitario.	
Descoordinación del planeamiento urbano y congestión.	Características y Déficit urbanos.	Compatibilización de los Planes Municipales de Ordenación y ayudas a la gestión urbanística. Cooperación intermunicipal y gestión de servicios mancomunados.	Inversión en Infraestructuras, Equipamientos y Viviendas. Planeamiento territorial y urbanístico.
Desarticulación y desertización.	Conectividad.		
Deterioro del medio físico y desprochamiento potencial.	Potencialidades-aptitudes del territorio y Base económica predominante.	Promoción del desarrollo económico. Planes de Protección del Medio Físico.	Planes de Protección del Medio Físico. Programas de Desarrollo Agrícola-Ganadero.



CUADRO 2.3

**CONTENIDO E INDICE DE LAS DIRECTRICES REGIONALES.**

**0. Función, Contenido y Justificación. Alcance normativo**

**1. Problemas territoriales (indicadores y causas)**

- 1.1. Desigualdades territoriales en renta familiar, oportunidades de empleo, acceso al equipamiento social, y base fiscal municipal.
- 1.2. Desarticulación territorial y desertización.
- 1.3. Desigual distribución territorial y sectorial del paro.
- 1.4. Falta de aprovechamiento de los recursos económicos potenciales.
- 1.5. Deterioro del medio físico.
- 1.6. Descoordinación del planeamiento urbanístico.
- 1.7. Fenómenos de congestión en las cuatro áreas metropolitanas.

**2. Objetivos de la actuación territorial**

- 2.1. Corrección de las desigualdades territoriales mediante las asignaciones de inversión pública y las subvenciones diferenciales a la localización de actividades en las áreas atrasadas.
- 2.2. Revalorización del sistema urbano con infraestructuras y equipamiento en las áreas en desarrollo.
- 2.3. Favorecer los efectos económicos inducidos de la localización de actividades en las áreas de mayor conectividad territorial, y desconcentración de las áreas metropolitanas.
- 2.4. Mejorar el aprovechamiento de los recursos primarios con acciones públicas en el suelo y en las estructuras agrícolas y ganaderas.
- 2.5. Reservar el medio ambiente con medidas de planeamiento y protección.
- 2.6. Coordinar las decisiones de crecimiento urbano y financiación de inversiones derivadas del planeamiento y gestión municipales.

**3. Instrumentos de la ordenación territorial y posibilidades**

- 3.1. Necesidad de las Directrices Territoriales para mejorar la asignación de recursos y la toma de decisiones.
- 3.2. Definición del Sistema Urbano Básico.
- 3.3. Clasificación de unidades territoriales según "características urbanas", "base predominante y situación económica", "conectividad del sistema urbano" y "déficits urbanos".
- 3.4. Subvenciones a la localización de unidades económicas.
- 3.5. Acciones infraestructurales de ámbito regional.
- 3.6. Programas de mejora de las estructuras agrarias y ganaderas.
- 3.7. Programa de Inversiones de la Junta de Andalucía (la

./..

parte asignable por criterios territoriales antes que sectoriales: 20-30% del total): Infraestructuras y Equipamiento.

- 3.8. Programa de planeamiento urbano, suelo urbanizable y vivienda de promoción pública.
  - 3.9. Planes de Obras y Servicios.
  - 3.10. Fondos de Empleo Comunitario.
  - 3.11. Transferencias corrientes a los Ayuntamientos!
- 4. Definición del Sistema Urbano Básico**
- 4.1. Estudio y comparación de las comarcalizaciones existentes del territorio andaluz.
  - 4.2. Las comarcalizaciones existentes, base de la interpretación territorial: ámbitos de relaciones de base diaria y de relaciones de base periódica.
  - 4.3. Las relaciones territoriales en base a las relaciones telefónicas por sectores y municipios.
  - 4.4. Definición y jerarquía del Sistema Urbano Básico.
- 5. Tipologías de las unidades territoriales**
- 5.1. Por "características urbanas": Areas Metropolitanas (4), Areas de influencia metropolitana (7), Sistemas Urbanos con centralidad fuerte, Sistemas Urbanos-Rurales.
  - 5.2. Por "características de base económica predominante": agraria, mixta y turística.
  - 5.3. Por "situación económica": en desarrollo, estancadas y en regresión.
  - 5.4. Por conectividad dentro del Sistema Urbano".
  - 5.5. Por "niveles de déficits urbanos".
  - 5.6. Justificación de la tipología por características urbanas y económicas en trece grupos.
  - 5.7. Los objetivos de ordenación y actuación territorial para cada grupo de la tipología.
- 6. Potencialidades territoriales: agua, mano de obra, accesibilidad recursos turísticos.**
- 7. Las Directrices y prioridades de las actuaciones de ámbito regional: Red básica de carreteras y ferrocarriles, infraestructuras energéticas, agricultura-ganadería y medio físico.**
- 8. Promoción del desarrollo económico: Subvenciones a la localización de actividades económicas. Criterios y prioridades: áreas estancadas y en regresión. Promoción del turismo.**
- 9. Programa de Compensación Intraregional de la Junta de Andalucía (20-30% del Total): Definición de los proyectos de interés territorial.**
- 9.1. Prioridades territoriales en infraestructuras: áreas de desconcentración metropolitana, áreas en desarrollo y sistemas urbanos.

..../...

- 9.2. Prioridades territoriales en Equipamiento Urbano: áreas estancadas y en regresión.
- 9.3. Ejes urbanos a potenciar con suelo urbanizable, infraestructuras y equipamiento supramunicipal.
10. Programa de planeamiento, suelo urbanizable y vivienda de promoción pública.
11. Planes de Obras y Servicios. Criterios de asignación sectorial y territorial.
  - 11.1. Definición de los déficits básicos por unidades territoriales en Agua, Saneamiento, Vivienda Rural y Equipamiento Urbano.
  - 11.2. Justificación de los criterios de asignación territorial de los Planes de Obras y Servicios: Areas de base agraria y áreas en estancamiento y regresión.
12. Fondos de Empleo Comunitario: Criterios de asignación territorial, áreas estancadas y en regresión.
13. Definición y directrices de los Planes Territoriales prioritarios y por tipos de Areas.
14. Criterios de modificación y revisión de las Directrices Territoriales de Andalucía.

### 3. OBJETO, METODO Y SUPUESTOS TEORICO-PRACTICOS

#### 3.1 Marco Teórico, Objeto e Hipótesis: estructura territorial y sistema de ciudades

"Tal y como está planteada hoy día, en sentido administrativo, la estructura territorial del país, la comarca supone un escalón intermedio entre el municipio y la provincia, lo que quiere decir que actúa a manera de cauce de los flujos económicos locales hacia la economía provincial. Además, ese escalón intermedio es un marco de referencia e identificación de los problemas que existen a nivel provincial o regional. Esto quiere decir que un sistema de comarcas nos aporta unidades básicas de planificación provincial o regional, a través de las cuales, se puede realizar una asignación de recursos de forma óptima..." (Duro, J.J., 1981, pág. 13). "La tendencia a la superación de la extensión geográfica sobre la cual se manifiestan las competencias del municipio ha llevado a la idea de Comarca" (Duro, op. cit., pág. 15). "... abordan el problema siempre complejo de la desagregación o delimitación especial en subáreas, de tal forma que se consiga una estructura espacial tal, que cada unidad sirva como base de una planificación económica y social tendente a corregir las diferencias observadas, en función de los distintos niveles de desarrollo socio-económico de las mismas" (Duro, op. cit., pág. 24). "... parece poco preciso hablar de Comarcas en términos de homogeneidad, cuando dentro de ellas coexisten disparidades patentes..." A tal efecto aceptaremos como válida la noción de espacio polarizado - comarca polarizada - en el sentido de Perroux, Christaller, Lósch y otros, aceptando el modelo de desarrollo espacial del profesor Gunnar Myrdal" (Duro, op. cit., pág. 25). "A tal fin definimos las Comarcas Polares o nodales de Jaén, como las constituidas por uno o varios núcleos principales o nodos, de cierta importancia socio-económica, y un hinterland sobre el cual dichos núcleos manifiestan un poder gravitatorio o hacia los cuales se polarizan las relaciones de dependencia del resto de los núcleos satélites, jerárquicamente de orden inferior" (Duro, op. cit., pág. 26). "La elección de estos núcleos o cabeceras se ha obtenido partiendo de un universo formado por los municipios de más de 6.000 habitantes" (Duro, op. cit., pág. 26).

"El desarrollo se produce en el seno de ciudades centrales dentro de un territorio, espacialmente organizado. La ciudad y/o región central se define como un subsistema social, organizado territorialmente, capaz de absorber y generar innovaciones, en tanto que las regiones y ciudades periféricas son

subsistemas cuyo módulo de desarrollo viene determinado principalmente por las instituciones centrales a través de relaciones de dependencia" (Instituto de Desarrollo Regional -IDR-, op. cit., pág. 3). "La planificación urbano-regional presenta las siguientes ventajas:

a) Realza las relaciones de coordinación entre programas y proyectos en ciudades especificadas, de modo que se presta gran atención al efecto multiplicador y de conexión de la inversión pública.

b) Descubre nuevas combinaciones de recursos, y por tanto, aumenta la productividad y capacidad de la economía.

c) Revela nuevos objetivos como son asentamientos, poder territorial y participación."

"Como consecuencia de estas premisas el IDR propone el sistema de ciudades que debe ser potenciado para el futuro desarrollo de la cuenca del río bético" (IDR, op.cit, pág. 6). "La delimitación del Area Específica sobre el que actuaría el Programa Económico..... ha tomado en consideración criterios de interconexión del sistema básico de ciudades, de potenciación de núcleos industriales ya existentes y de conservación del medio ambiente (para individualizar la Cuenca del Guadalquivir de la Alta Andalucía)" (IDR, op.cit, pág. 9).

"El sistema de ciudades existente y básico para fundamentar sobre el mismo un futuro desarrollo, se ha diseñado respetando los siguientes criterios... dinamicidad de la población total y activa... potencial de atracción de cada ciudad y cambio de dicho potencial... equilibrio territorial en el espacio de comunicaciones... equipamientos físicos y sociales de la ciudad... Con esta criteriología se ha seleccionado el sistema básico de ciudades que se han clasificado a efectos de una política territorial en áreas metropolitanas, grandes áreas urbanas, ciudades de descongestión, de promoción y de conexión..." (IDR, op.cit. pág. 29). "El estudio identificó 75 unidades de atracción por relaciones de compras y servicios de diferentes tipos" (pág. 36). "... con el fin de crear un sistema básico de ciudades que no sólo estructure la malla básica andaluza, sino que pueda potenciar las Comarcas de la Gran Area hoy regresivas o en vías de potenciación... las urbes de conexión y de descongestión que sirven para potenciar las comarcas de mayor interés en los próximos quince años... estas ciudades son 9... más 4 áreas de urgente promoción (Algeciras, Jerez, Huelva y Jaén)" (IDR, pág. 37).

"Estas unidades menores, regiones o comarcas, que en Andalucía conservan plena vigencia-recuérdese la Alpujarra, los Pedroches, el Condado, la Axarquía, el Aljarafe, entre otras muchas-, se constituyeron y organizaron a lo largo de un prolongado período de tiempo... y en íntima relación con el nacimiento y el desarrollo del mundo rural propio del Antiguo Régimen" (Bosque, J., 1982, pág. 13). "El papel de la región natural en la investigación del espacio... ha sido decisiva... ha sido el fundamento de las denominadas regiones homogéneas que en gran medida se apoyan en una concreta unidad morfológica, climatológica y biológica, a la par que la indudable relación entre el medio físico y las sociedades campesinas concede similar condición a un gran número de los paisajes humanizados de base agraria" (Bosque, J., op. cit., pág. 15). "La región polarizada domina en la actuali-

dad... y no sólo a nivel de la ciencia geográfica sino también.... de otras ciencias sociales.... En definitiva, la región polarizada es una región funcional en el que los comportamientos prevalecen sobre los hechos y el cambio se impone a lo permanente" (Bosque, J., en Pezzi, M., op.cit., pág. 18).

"Con similar frecuencia he contestado que el tema de la comarcalización andaluza no estaba resuelto, que existen numerosas comarcalizaciones y que es un problema a plantear de manera inmediata porque la comarca es un nivel de organización indispensable en un mundo rural como el andaluz". (Pezzi, M., 1982, pág. 21). "Ante todo parece indispensable definir qué se entiende por comarca y comprobar si es un término con definición aceptada generalmente. La más habitual de las definiciones es la que la comarca es una unidad territorial significativa que exige de análisis funcionales para ser definida" (Pezzi, op. cit., pág. 22)". "Algunos autores y organismos parten de criterios de umbrales, señalando, por ejemplo, que la extensión de las comarcas debería oscilar entre 1.000 y 2.000 Km<sup>2</sup>... se fija en 5.000 habitantes la cifra óptima de población" (Pezzi, M., op.cit. pág. 29). "Por ello la comarcalización no puede realizarse desde la perspectiva de ofrecer un servicio determinado sino desde una posición globalizadora tendente a ofrecer al ciudadano un mejor uso de sus recursos" (Pezzi, M., op.cit., pág. 30). "... una vez seleccionados los centros o cabeceras comarcales que van a actuar como locomotoras del desarrollo comarcal, será necesario resolver cómo implantar la nueva estructura" (Pezzi, M., op.cit., págs. 31-32). "Andalucía ha sido objeto de numerosas comarcalizaciones cuyo rasgo común más notable es la de ser distintas, es decir, que no existe apenas coincidencias en los mapas comarcales propuestos" (Pezzi, M., op. cit, pág. 33). "... en total presentamos doce comarcalizaciones, que hemos agrupado en cinco epígrafes: comarcas-áreas comerciales y de servicio, comarcas naturales y geográficas, comarcas-zonas homogéneas, comarcas- plan y otras comarcalizaciones.... y las cabeceras comarcales." (Pezzi, M., op.cit., pág. 34 y pág. 65). "Debe ser reconocido el papel necesario de las comarcas, como entes territoriales intermedios entre el municipio y la provincia, capaces de dar un marco más flexible y adecuado para el planeamiento, la prestación de servicios especializados, el estudio de alternativas económicas, sociales, políticas, etc...." La comarcalización debe ser funcional y operativa... y la que reciba el mayor consenso popular... la estructuración territorial del espacio andaluz deberá mantener la mayoría de los municipios actuales por ser éste el ente más cercano al ciudadano..." "...parece adecuado proponer la comarcalización efectuada por el Ministerio de Agricultura como base para el desarrollo del P.U.A." (Pezzi, M., 1982, págs. 95-96-97).

"Aceptada la hipótesis de que la ciudad es un sistema productivo, lugar de asentamiento de industrias que se encuentran ligadas a otras, y, a la vez un sistema de consumo de bienes y servicios, con lo que ello implica de interrelaciones entre núcleos, se puede concluir que el conjunto de ciudades forman un sistema con nodos que constituyen partes interdependientes y que se influyen entre sí... "Resulta evidente una estructuración del territorio en núcleos de diferente nivel jerárquico, en función de los servicios que cada uno suministra" (EYSER, 1977, pág. 1). "Queda de manifiesto la falta de

áreas metropolitanas y urbanas en Andalucía que sirvan de conexión con el eje Barcelona-Valencia-Murcia"...en el período estudiado (1950-1975) todas las áreas andaluzas pierden puestos en la jerarquía nacional"...pero drenan población a su región...". "En otro orden de cosas, el estudio de los ámbitos de influencia de las áreas metropolitanas indica que únicamente Sevilla y Cádiz poseen ámbito nacional. Todas las demás tienen un alcance regional, salvo Granada que lo extiende a nivel local...". "Esto parece indicar una falta de centralidad en las funciones de Sevilla, que entra en competencia con Málaga y la región urbana de Cádiz, mientras que Granada se aprovecha aparentemente del vacío existente en Andalucía Oriental" (EYSER, 1977, Volumen I.2, págs. 199-204).

"En este momento y de acuerdo con la metodología propuesta para la elaboración del Plan, se plantea la necesidad de realizar una zonificación intermedia entre la provincia y el municipio que puede servir de base a la elaboración de alternativas, en base a la localización futura de actividades y la correspondiente demanda de usos del suelo y para la comparación de dichas alternativas...". "La delimitación de zonas debe satisfacer una serie de condiciones: agregación de núcleos que garantice la estabilidad de los datos, homogeneidad interna y contenido-significación internos" "... con el procedimiento anterior se ha llegado a dividir la región andaluza en 35 zonas"... en base al sistema de ciudades propuesto por el IDR para el IV Plan de Desarrollo... completado con las cabeceras gravitacionales obtenidas por EDE en 1975" (EYSER, 1977, Volumen II.1).

"La forma en que el espacio se introduce en la política de desarrollo tiene dos vertientes fundamentales: la primera, se refiere a la no homogeneidad de la distribución de recursos en el espacio, por lo que la potencialidad de cada lugar es diferente y en segundo lugar, es que dado el carácter polarizado de los procesos de desarrollo, existe una necesidad de basar las políticas de desarrollo sobre los elementos del sistema urbano" (Viñals, J.J., Honrubia, J., Bono, E. y Sanz, E., 1982, pág. 30) (1). "Para definir una política de desarrollo espacial necesariamente basada en el sistema urbano... supone los siguientes pasos: definir la jerarquía urbana en base a los tamaños y funciones de cada uno de sus elementos y asignar áreas de dominación especial (áreas de influencia)". "El valor de los resultados de estas técnicas de clasificación depende del objetivo que se persiga, ya que define el criterio de clasificación" (Viñals, J.J. et. al., 1982, pág. 33).

"Un tema tradicional de las disciplinas regionales y geográficas y, desde luego, de la ordenación del territorio, es el de la estructura espacial y de las categorías analíticas utilizadas en su definición" (Sanz, E., Caggiano, R., 1982, pág. 1) (2).

---

(1) Viñals, J.J., Honrubia, J., Bono, E., Sanz, E., (1982), "El Sistema de Ciudades", en "Estudios Básicos para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana". Prevasa, Caja de Ahorros de Valencia, Valencia.

(2) Sanz, E., Caggiano, R., 1983, "Las categorías analíticas básicas en la Ordenación y Gestión del Territorio: Comarcas, Espacios Económicos y Sistema de Ciudades" (mimeo).

"Así las comarcas constituyen en la actualidad un nebuloso concepto que en su indefinición hace referencia genérica a determinados sistemas de relaciones sociales que se concretan en un determinado medio natural... (es)... una categoría del análisis geográfico-regional que tiende a convertirse en una entidad socio-institucional concreta, con una vida político-administrativa propia que recoja y exprese a los sistemas de relaciones socio-territoriales que formarían su sustrato real" (Sanz, E., Caggiano, R., op.cit., pág.4). "...algunas conclusiones de la polémica... La comarca... hace referencia a realidades y... sistemas de relaciones a nivel especial que en buena medida han tendido modernamente a desaparecer... El sistema de relaciones que de hecho suponía la comarca ha tendido... a constituir un doble sistema de relaciones socio-territoriales con... dos subsistemas básicos relativamente independientes: el sistema de espacios económicos (relaciones socio-productivas) y sistema de ciudades, en el marco del cual se organizan la satisfacción de las múltiples necesidades industriales y colectivas..." (Sanz, E. y Caggiano, R., op. cit., pág. 7). "El sistema de relaciones de la comarca (se basaba) en el aprovechamiento de las posibilidades productivas del medio... con una organización productiva fuertemente orientada a la satisfacción de los bienes de subsistencia... y destacaba un núcleo humano central a través del cual se canalizaban parte importante de las actividades sociales y productivas... en sistemas más o menos cerrados..." (Sanz, E. y Caggiano, R., op. cit., pág. 15)... "El sistema de espacios económicos... inscribiéndose con modalidades propias dentro del contexto regional, nacional e internacional, y el sistema de ciudades (a través del cual se organiza... el conjunto de actividades directamente vinculadas a la satisfacción de las necesidades sociales de la población de un determinado ámbito territorial... (y) esto no significa que la ciudad no tenga nada que ver con los procesos socioprodutivos básicos, los que ciertamente se concretan de forma mayoritaria en el propio espacio urbano" (Sanz, E., Caggiano, R., op. cit., págs. 15-16). "... Las relaciones socioconsuntivas a nivel espacial continúan existiendo en una serie de núcleos que desempeñan un claro papel de centralidad urbana... con funciones administrativas (juzgados, registros...) y comerciales... y que constituyen en general los centros urbanos más idóneos para el desarrollo de una política de equipamientos colectivos... Por tanto la territorialización (delimitación) que en general se plantea al abordar la cuestión comarcal podría llegar a ser operativa a nivel de relaciones socioconsuntivas pero no de las relaciones zonoprodutivas" (Sanz, E., Caggiano, R., op. cit., pág. 22). "...y pese a la innegable incidencia que tienen los sistemas de equipamientos e infraestructuras en el desarrollo de las fuerzas productivas... movidas por fuerzas endógenas... es la articulación y dinámica del sistema de relaciones socio productivas la clave de la dinámica global del desarrollo social" (Sanz, E., Caggiano, R., op. cit., pág. 23). "Podemos apreciar que existe un conjunto de niveles socio-territoriales (en la esfera de las relaciones consuntivas) a cada uno de los cuales corresponde cierto alcance y modalidades de prestación de servicios... que tienden a integrarse especialmente en sucesivos y progresivamente extensos sistemas de orden superior más extensos y desarrollados... que es otra forma de expresar la teoría de Christaller sobre las funciones de la unidad..." (Sanz, E., Caggiano, R., op. cit., pág. 25).

"El propósito de toda planificación es racionalizar las actividades sobre las que el Plan debe actuar; someter a cálculo lo que fué dejado al azar; organizar lo previamente desorganizado y reemplazar los ajustes de tipo espontáneo por un control deliberado. Toda planificación se debe basar en conceptos de comportamiento racional. Este tipo de comportamiento envuelve las siguientes etapas: ..." (Rodríguez Alcaide, J.J., 1975, pág. 50) (1). "El Ministerio de Planificación del Desarrollo ha iniciado un proceso de planificación en cierto sentido lógico. Solicitó de cada provincia una jerarquización sectorial de proyectos a partir de una serie de criterios diferentes... La jerarquización se hacía operativa al ponderar el impacto nacional, regional, comarcal y local de cada proyecto, así como su contribución intuida de renta generada... Hubiera sido lógico que el Ministerio hubiese planteado un modelo para cada provincia del tipo de Maximizar IRp (renta provincial por persona) sujeto a Ep ( $\Delta$  oportunidades de empleo provincial)  $\rangle$  Ep<sup>d</sup> ( $\Delta$  oportunidades de empleo provincial predeterminado), y que luego la Dirección General hiciese consistente cada programa provincial con las restricciones, además de la presupuestaria, que crecimiento neto del empleo y de la renta fueran mayores que los niveles predeterminados" (Rodríguez Alcaide, J.J., op. cit., pág. 52).

A la necesidad de definir una o varias comarcalizaciones y el sistema de ciudades se le contraponen las dificultades y desacuerdos teórico-prácticos respecto a su función y delimitación. El concepto de "comarcalización" y de "comarca" se utiliza, generalmente, para definir una única división intermedia entre el municipio y la provincia como categoría territorial y político-administrativa. Las comarcalizaciones deben tener tanto funciones político-administrativas como funciones de planificación y ordenación del territorio. El concepto de "sistema de ciudades", se basa en el concepto de región polarizada y funcional frente al de región homogénea en estructura productiva o características urbanas. El concepto de sistema de ciudades hace referencia a las relaciones de servicios privados y públicos, más que a las relaciones de producción de las actividades económicas que se producen más allá del marco urbano. Los tipos de relaciones de servicios privados y públicos sirven para definir el orden o jerarquía de cada núcleo urbano (la compra de ropas o alimentación en el nivel más bajo, los servicios profesionales en el nivel más alto) en el supuesto de que cada relación se produce con un solo centro. El significado más usual de la comarcalización es el reflejo de las relaciones de primer y segundo nivel, identificados con técnicas de adscribir a un centro su nivel jerárquico de forma apriorística.

Las conclusiones anteriores en relación a las aportaciones teóricas y académicas estudiadas permiten plantear las siguientes hipótesis de trabajo:

1. Los requerimientos y condicionantes para definir unidades territoriales para su institucionalización político-administrativa (gestión) son idénticos a los condicionantes para entender la realidad territorial y para funciones de planificación y ordenación del territorio, porque la realidad territorial es única.

---

(1) Rodríguez Alcaide, J.J., (1975), "La planificación regional en Andalucía. Lo que es y lo que la región hubiera deseado", en *Información Comercial Española*, nº. 503, Julio 1975.

2. Comarcalización y Sistema de Ciudad, constituyen conceptos equivalentes cuando se admite la existencia y necesidad de varias comarcalizaciones significativas, como escalas territoriales de relación desde el núcleo urbano hasta el marco regional y nacional (1). Las operaciones de agrupar, delimitar y programar constituyen el objeto de la "regionalización" o "comarcalización" (2).
3. La ordenación del territorio debe partir de la realidad del sistema de ciudades o de escalas territoriales significativas, y puede proponer su modificación ("forzar la realidad territorial") para el cumplimiento de objetivos y el tratamiento de problemas. Es necesario entender en cada nivel o escala territorial significativa qué usos y funciones (gestión y planificación) pueden tener. Realidad territorial y requerimientos funcionales deben ser tenidos en cuenta conjuntamente, siendo el espacio el condicionante principal (3).
4. La realidad territorial debe definirse por el sistema de ciudades, en base a los niveles de relaciones y jerarquías humanas y productivas entre núcleos de población o municipios. En los niveles más bajos de la jerarquía de núcleos las relaciones son más de carácter de consumo, de servicios personales y empleo (que afectan a la calidad de vida) y en los niveles más elevados primarán las relaciones económicas de producción (4).
5. La identificación de las escalas territoriales significativas, sistema de ciudades-comarcalizaciones significativas) puede realizarse en base a la apreciación subjetiva de los propios residentes. (¿A qué comarca pertenece este municipio y cuál es la cabecera comarcal?), porque reflejará, al menos, el primer nivel de relación territorial. El estudio de los condicionantes de la funcionalidad (gestión pública y ordenación del territorio-planificación) debe definir cuales de las unidades identificadas son adecuadas para los diferentes usos en función de, especialmente, criterios de tamaño demográfico, morfología del territorio, situación respecto a otros núcleos urbanos, conectividad-interrelación, accesibilidad y umbrales de servicios públicos y privados.

---

(1) Casassas, Ll. & Clusa, J., (1981) "L'Organització Territorial de Catalunya". Publicacions de la Fundació J. Bofill. Barcelona, pág. 123 y s.s.

(2) Bery, B.J.L., (1968), "Numerical Regionalization of Political-Economic Space" *Geografica Polonica*, 15.

(3) Casassas, Ll. & Clusa, J., (1981), op. cit., págs. 53 y 159.

(4) Viñals, J. et al., 1982, op. cit. y Sanz, E. & Caggiano, R., 1983, op. cit.

6. Existe una realidad humana y territorial que debe ser identificada, y que conforma o potencialmente puede conformar relaciones de base diaria por movimientos entre la residencia y el lugar de trabajo (empleo industrial y de servicios) o por utilización de servicios públicos de ámbito local y servicios privados debido al nivel de motorización y movilidad alcanzado (incluso en el mundo rural). Dicha realidad puede ser identificada tanto a partir de las comarcalizaciones, poco estudiadas, de servicios sanitarios, educativos o religiosos, o por el análisis de relaciones de residencia-trabajo y llamadas telefónicas.
7. Las llamadas telefónicas constituyen el indicador-resumen más completo de todas las relaciones territoriales (1) que abarcan tanto las relaciones de base diaria (compras, residencia-empleo, servicios públicos...) como relaciones de base periódica (compras de bienes y servicios, relaciones de producción...). Si bien existen técnicas estadísticas de tratamiento de los resultados para obtener el sistema de ciudades (interrelaciones y jerarquías) (2) se pueden obtener resultados semejantes utilizando los primeros volúmenes de relaciones telefónicas.
8. Las divisiones intermedias más conocidas entre el municipio y la provincia corresponden a relaciones de base periódica por uso de servicios públicos y privados. La identificación de las centralidades y su jerarquía es de difícil argumentación debido a la inexistencia de relaciones con centro único. Para las relaciones de producción entre actividades económicas las capitales de provincia, las ciudades mayores de 100.000 habitantes y las áreas metropolitanas son los ámbitos más adecuados.
9. La identificación de las escalas territoriales y su jerarquía (sistema de ciudades-comarcalizaciones) es independiente de la función y características urbanas de cada unidad y de la función que debe cumplir. Las características urbanas de cada nivel territorial (de relaciones de base diaria y las de base periódica) deben definirse con estudios posteriores a partir de las tipologías que sirven para definir los problemas y para implementar las prioridades y medidas. El objeto del presente trabajo es la identificación de las escalas territoriales o sistema de ciudades de Andalucía en base a las interpretaciones territoriales existentes reflejadas en las comarcalizaciones y el estudio de su idoneidad con respecto a criterios de funcionalidad de gestión y planificación.

---

(1) Nader, G.A.: (1981), "The delineation of a hierarchy of nodal regions by means of higher order factor analysis", en *Regional Studies* . vol. 15, nº. 6, págs. 475-493.

Davies, W.K & Thompson, R.R., (1980), "The structure of interurban connectivity", *Regional Studies*, Vol. 14, nº. 4, págs. 297-312.

(2) Por ejemplo, el análisis factorial, o el concepto de distancia funcional basado en Cadenas de Markov, con o sin tratamiento de "clusterización". Ver por ejemplo la utilización de la distancia funcional en Casassas, Ll. & Clusa, J., op. cit. págs. 133 y s.s.

### 3.2 Método

El principal supuesto de partida es que existen grupos de funciones político-administrativas y de servicios públicos que requieren un mismo tipo de escala territorial (dimensión poblacional mínima y distancia interna máxima). En la medida que el territorio y el sistema de ciudades son únicos, existieran divisiones territoriales semejantes en número de unidades, dimensión poblacional y cabeceras que correspondieran a interpretaciones de la realidad territorial también similares.

El método de análisis consiste en la comparación de las adscripciones de cada municipio a cada grupo de comarcalizaciones, definiendo la adscripción definitiva según el predominio de una cabecera o comarca. Los municipios que no presentan este predominio se adscriben finalmente por criterios de accesibilidad y por indicadores de relación telefónica.

Han sido identificados dos grandes grupos de comarcalizaciones o agrupaciones municipales intraprovinciales. En primer lugar, aquellas comarcalizaciones que dividen cada provincia entre 4 y 9 unidades, y en segundo lugar, aquellas comarcalizaciones con 13-20 divisiones por provincia. Las primeras comarcalizaciones (Comarcas Agrícolas, Partidos Judiciales, Comarcas Hospitalarias, Sectores Telefónicos y Plan Director Territorial de Coordinación) resumen otras comarcalizaciones existentes (Cajas de Ahorros, Atlas Comercial de España, Instituto de Desarrollo Económico, antigua A.I.S.S., I.R.Y.D.A., Zonas Pastorales de la Iglesia...) y corresponden a servicios o funciones tanto de semejante base económica agraria como de accesibilidades máximas de 30-45 minutos desde un centro con población mínima de 10 a 20.000 habitantes; sirven para la gestión de servicios de base periódica (hospitales, Juzgados, compras, servicios personales...). A esta escala territorial se le ha aplicado en la literatura teórica y en la práctica geográfica el calificativo de "Comarca".

El segundo grupo de comarcalizaciones (Arciprestazgos de la Iglesia, Oficinas Pagadoras de Correos, Comarcas Educativas, Subcomarcas Hospitalarias) corresponden a servicios de relación más cotidiana o de base diaria, característicos del fenómeno urbano (consolidado o potencial). Mención especial tienen las contestaciones de los Ayuntamientos a la pregunta de la encuesta de la Dirección General de Ordenación del Territorio respecto a qué comarca pertenecen y cuál es en su opinión la cabecera comarcal. Si bien más del 35% de los Ayuntamientos no contestaron a dicha pregunta, las respuestas permiten identificar casi 150 centros comarcales. Este hecho pone de relieve que el concepto académico y teórico de "comarca" no siempre coincide con el concepto más popular y que existen relaciones territoriales significativas a esta escala. La comarca popular se define según que el municipio cabecera lo indicara y si al menos unos de los municipios dependientes definiera la misma comarca; este método ha permitido delimitar 103 comarcas populares.

La ordenación de las comarcalizaciones estudiadas según el número total de

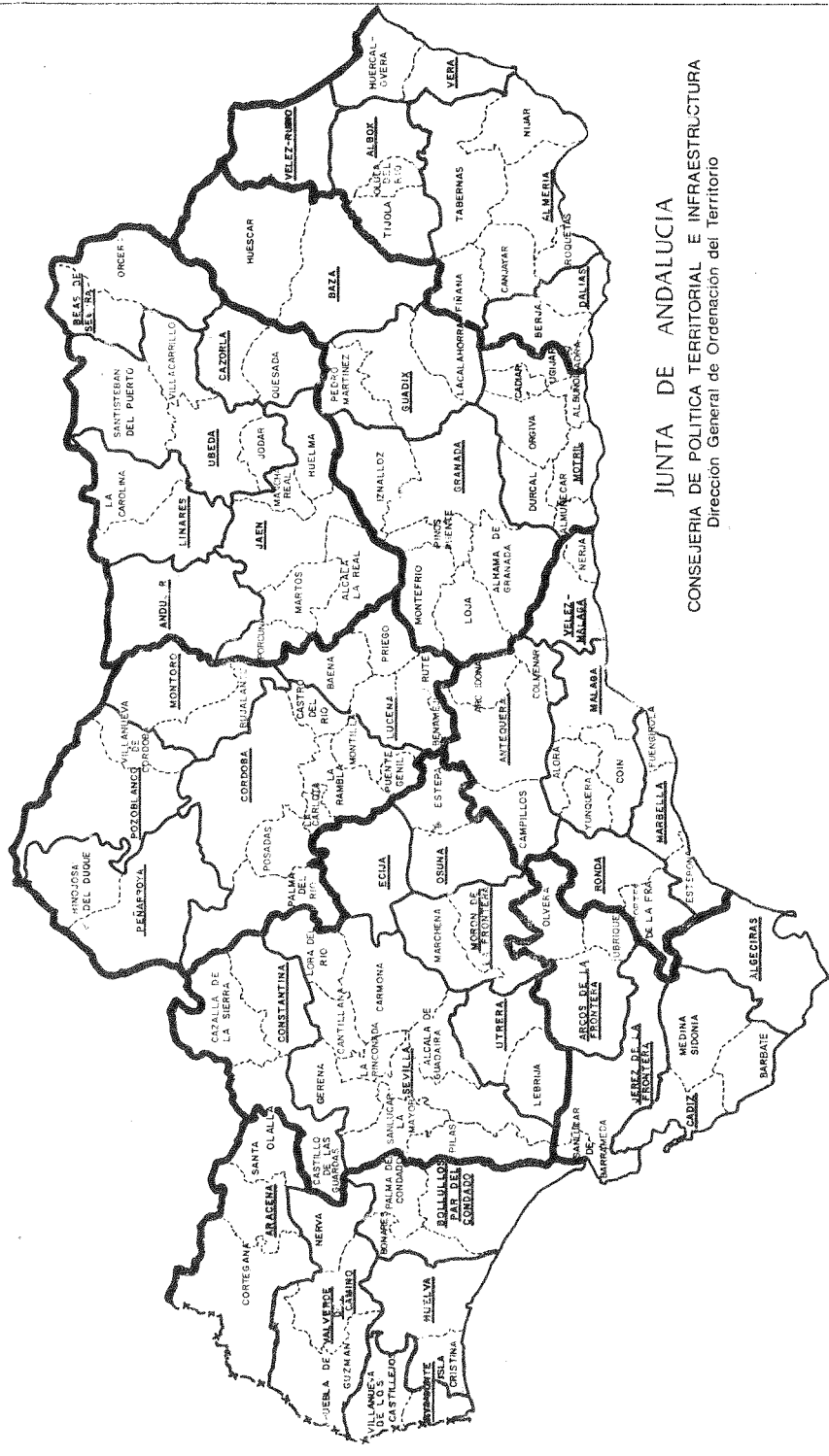
unidades ofrece los siguientes resultados:

<u>COMARCALIZACIONES ESTUDIADAS</u>	<u>Total</u>	<u>Andalucía Occidental</u>	<u>Andalucía Oriental</u>
- Plan Director Territorial de Coordinación :	35	19	16
- Sectores Comp <sup>a</sup> . Telefónica Nacional España:	48	24	24
- Comarcas Hospitalarias :	50	31	19
- Comarcas Agrícolas :	55	24	31
- Partidos Judiciales :	68	37	31
- Comarcas del Ministerio de Educación :	84	46	38
- Comarcas Populares :	103	45	58
- Arciprestazgos de la Iglesia (excluidos los de las capitales de provincia) (1) :	131	59	72
- Subcomarcas Hospitalarias :	134	72	62
- Oficinas Pagadoras de Correos y Telégrafos:	226	111	115

El número de unidades de las comarcalizaciones estudiadas presenta dos valores extremos correspondientes al P.D.T.C. (35) y a las Oficinas Pagadoras de Correos y Telégrafos (226). Existen además dos grupos de comarcalizaciones con semejante número total: de una parte, las Comarcas Agrícolas, Hospitalarias y Sectores de la C.T.N.E. (55-48) y de otra, las denominadas Comarcas Populares, Arciprestazgos y Subcomarcas Hospitalarias (103-134), con relaciones internas respecto al número de unidades de 1,1-1,3 entre la de mayor número y la de menor número en cada grupo (2). Existen, consecuentemente, de acuerdo con las hipótesis adoptadas, **al menos dos niveles o escalas territoriales significativas**, que se situaría alrededor de 45 unidades en el primer caso, y de 120 unidades en el segundo. El nivel intermedio de 84 unidades correspondiente a la comarcalización del Ministerio de Educación únicamente sería semejante, en número, a las 75 cabeceras del Ministerio de la Gobernación de 1974 (3).

Las comparaciones de cabeceras únicamente considera dos escalas territoriales o niveles, por lo cual hay que agrupar las comarcalizaciones en alguno de los dos. Por esta razón la comarcalización del PDTC (semejante a la de las Cajas de Ahorros y a la del Atlas Comercial de España) se adscribe al primer nivel y tanto las comarcalizaciones del Ministerio de Educación como las Oficinas Pagadoras de Correos y Telégrafos al segundo nivel. La principal limitación del método de la cabecera predominante es que las comarcalizaciones indicadas tenderán a compensar las cabeceras identificadas (4). El análisis posterior y especialmente el número de municipios que en cada provincia resulten sin adscripción definida indicarán la bondad del método de análisis.

- 
- (1) El número total de Arciprestazgos, incluidos los de las capitales de provincia, es de 168.
  - (2) Nótese que estas relaciones se mantienen en términos semejantes tanto en Andalucía Occidental como en Andalucía Oriental.
  - (3) Con 167 núcleos de expansión en 1972-73 y 221 en 1974-75. Esta escala territorial sería semejante a la de las Oficinas Pagadoras de Correos y Telégrafos (226) y prácticamente equivalentes en los municipios mayores de 3.000 habitantes.
  - (4) Únicamente las cabeceras con más de dos municipios se considerarán cabeceras definitivas.



**JUNTA DE ANDALUCIA**  
**CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA**  
 Dirección General de Ordenación del Territorio