

EN TORNO AL PROYECTO DE COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

Una de las primeras acciones de la joven Junta de Andalucía se ha centrado en la reorganización espacial de este conjunto regional. En un marco cuyos parámetros generales aún no han sido definidos formalmente, se ha iniciado el proyecto de comarcalización de todo el ámbito autonómico. En este sentido, encargó un estudio-proyecto de comarcalización que, una vez concluido, fue analizado por el Consejo de Gobierno autonómico el 10-11-1983 y, "visto... que las funciones básicas prestacionales a desarrollar en el territorio se cubren en su mayoría en 125 unidades significativas... acordó someter a información pública la propuesta... iniciando así el proceso de comarcalización de Andalucía, concediendo un plazo de 3 meses a Ayuntamientos, Diputaciones y demás Entidades interesadas, a fin de recoger las posibles sugerencias que mejoren la propuesta acordada". La Junta de Andalucía publicó el estudio y lo envió a todas las Entidades que estimó oportuno (la Universidad, al menos el Departamento de Geografía de Granada, no recibió el proyecto).

En este marco, recibimos de parte del municipio de Cuevas del Almanzora el encargo de analizar dicho proyecto porque no parecía adecuado que este municipio fuera adscrito al ámbito de relaciones diarias de Huércal-Overa. Básicamente, las líneas que siguen constituyen parte del informe que, una vez aprobado por la Corporación municipal cuevana, fue remitido a la Diputación Provincial almeriense.

El informe sometido a opinión pública parte de la siguiente declaración general de principios: "El Gobierno de la

D. COMPAN VAZQUEZ

Junta de Andalucía considera que para conseguir los objetivos de una más correcta distribución de la renta, la población y el empleo, el acceso igualitario a los equipamientos sociales, la potenciación del máximo número posible de zonas del territorio andaluz, y para el tratamiento y solución de problemas, tales como la cooperación municipal y gestión de servicios mancomunados (educativos, sanitarios, etc.), la compatibilización de planes municipales de ordenación y ayuda a la gestión urbanística, la asignación de recursos ordinarios de inversión, etc., es necesario pasar de la región a la comarca. Desconcentrar a nivel de región y concentrar a nivel de comarca. Definir unos ámbitos territoriales básicos para la ordenación de los diversos servicios públicos que racionalice el sistema de ciudades y favorezca la planificación. En definitiva, para la difusión del desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población" (pág. 9). Seguidamente se dice que "la división territorial propuesta cumple las siguientes condiciones: 1) Establece ámbitos por encima del municipio que contienen relaciones humanas y económicas significativas. 2) Es adecuada para la planificación y prestación de un conjunto de servicios públicos, produciendo combinaciones aceptables entre la dimensión de la unidad mínima de servicios (centros) y proximidad-accesibilidad de los usuarios. 3) Facilita el diagnóstico de los problemas territoriales, al contener las principales causas que lo explican. 4) Recoge y engloba los efectos económicos principales de la localización de nuevas actividades económicas y las decisiones de planeamiento urbanístico. Por otra parte, el condicionante territorial trata de evitar la ruptura de los sistemas o subsistemas urbanos existentes, definidos por una cabecera y los municipios con ella relacionados", (Pág. 10).

En realidad estos supuestos logros, no son sino una transcripción de los objetivos del Radcliffe-Maud Report, realizado en Inglaterra, en los años sesenta, ante la necesidad de readaptar los límites administrativos vigen-

COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

tes a la cambiante estructuración del espacio. Este proceso de constante reestructuración también se da en España como consecuencia del impacto espacialmente diferencial del desarrollo tecnológico y económico. El informe de Radcliffe-Maud fue vivamente debatido por los geógrafos británicos, cuyas críticas fueron recogidas por *Area*, y no acabó aceptándose como tal porque mostraba un modelo espacial no jerarquizado; no obstante, el proyecto definitivo inglés incluyó básicamente las delimitaciones espaciales del proyecto inicial, agrupándolas, además, en ámbitos regionales mayores de rango superior. Esta reforma territorial británica, semejante a la de otros países como USA, pretendía llegar a la delimitación de ámbitos espaciales polivalentes para la localización de servicios, la planificación urbanística integrada y para la planificación económica del conjunto estatal. Como están demostrando los avances de la ciencia regional, estas unidades espaciales polivalentes son posibles y operativas en las sociedades avanzadas, es decir, en un marco "post-industrial", donde la actividad agraria tiene escasa incidencia en el conjunto, y donde el espacio aparece cada vez más sólidamente estructurado en "regiones urbanas". Estas son ámbitos de varios miles de kilómetros cuadrados, pobladas por uno o varios millones de habitantes, con una infraestructura de transportes y servicios de comunicaciones muy ágiles y desarrollados. En ellas, la población puede vivir hasta una hora de distancia del centro y está totalmente habituada a los largos desplazamientos diarios residencia-trabajo. Estas regiones están cada día más especializadas en sus funciones económicas de base, de manera que su interdependencia es muy fuerte y constituyen piezas clave para el mantenimiento de la actividad en todo el ámbito estatal. De esta forma, en los denominados ámbitos post-industriales, la planificación económica estatal, el planeamiento urbanístico y la distribución de servicios públicos, pueden ser resueltos con bastante aceptación con la ayuda de estas grandes unidades espaciales polivalentes, unidades

D. COMPAN VAZQUEZ

que tienden también a constituir ámbitos de interés común con el apoyo de unos medios de difusión (T.V., prensa, radio, etc.), encargados de hacer llegar a todos la problemática de la región urbana en la que habitan y de cuyos progresos disfrutan por igual.

En este marco general, el proyecto de comarcalización de la Junta de Andalucía, incorpora a sus objetivos los del informe Radcliffe-Maud. Sin embargo, estimamos que ello no parece haberse hecho de forma adecuada. En principio, no queremos entrar en la polémica del modelo de estructuración espacial global que se está gestando en Sevilla, pero, de hecho, acciones como la reciente reforma psiquiátrica implican cierto desmantelamiento de las funciones de las Diputaciones provinciales. Igualmente, el propio proyecto de comarcalización no contempla a las provincias más que en cuanto a unos límites "intocables" y, de hecho, habla de un espacio organizado básicamente en dos niveles jerárquicos: la micro-comarca (o ámbito de relaciones de base diaria, denominado en el proyecto "comarca" a secas) y la comarca (integrada por varios micro-comarcas, y denominada "ámbito de relaciones de base periódica"; su número es de 40 para toda Andalucía). En cualquier caso, estimamos que cualquier consideración del tema de la comarcalización debe ser posterior al tema de la estructuración de todo el espacio en grandes conjuntos de rango superior. De hecho, el espacio andaluz tiende a cimentarse en torno a las capitales provinciales y a algunas grandes ciudades (Algeciras, Jerez) de forma que ello podría considerarse como el germen de esas "regiones urbanas" de los ámbitos post-industriales. Si se demuestra cierta esta hipótesis, y si ello se considera socialmente aceptable, cabría plantearse la posibilidad de fomentar artificialmente alguna nueva "región urbana" en las zonas más marginales a estos 10 ámbitos, particularmente en la parte oriental de la región. De hecho, no pretendemos ahondar en esta cuestión, sino indicar la necesidad de definición por parte del Parlamento Autónomo en este sentido; en todo caso, la cuestión

COMARÇALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

nos parece de entidad, ya que los geógrafos regionales franceses y anglosajones han demostrado palpablemente que un capital omnipresente frente a un mosaico comarcal o regional muy distanciado (como podría ser el modelo de Sevilla-40 comarcas) implica una "centralización" que dificulta el desarrollo de iniciativas propiamente periféricas: LABASSE ("La organización del espacio", 1977) es contundente en este sentido: "es forzoso admitir con André Prothin... (que) el autoritarismo centralizador lucha a favor de un efectivo importante de pequeñas circunscripciones, mientras que el liberalismo democrático -a fortiori el federalismo- aspira a un reducido número de amplias unidades" (pág. 501). De optarse por el modelo Sevilla-40 comarcas, no sólo quedarían 30 de ellas en unas infracondiciones insoportables, sino que se estaría actuando al margen de una realidad geográfica bastante cimentada, con los consiguientes problemas que ello originaría. En cuanto al modelo del informe Radcliffe-Maud, base en la justificación del proyecto de comarcalización, no sólo no ha seguido la misma metodología, sino que no está demostrado que realmente encaje en la realidad andaluza. En primer lugar, se produce un cambio de escala dramático (de unidades con una media de 4.000 kilómetros cuadrados y más de 1 millón de habitantes, a unidades de unos 200-400 kilómetros cuadrados, y de hasta menos de 10.000 habitantes) y cualquier geógrafo sabe que los mismos hechos no se aprecian bajo distintas escalas de análisis. En segundo lugar, la realidad espacial andaluza dista mucho aún de la existente en ámbitos urbanizados de tipo post-industrial. Aquí, los distintos ámbitos económicamente homogéneos (reales o potenciales) que tienen una problemática común y desempeñan la misma función con respecto a otros ámbitos económicos exteriores, tienen en general una fuerte base agrícola (zonas de cultivos tropicales, de cultivos enarenados y bajo plástico, etc. etc.), y constituyen en sí mismos unas unidades espaciales adecuadas para todo aquello que implique planificación económica. Por el contrario, la retícu-

D. COMPAN VAZQUEZ

la urbana jerarquizada andaluza, propia para acciones de planteamiento urbanístico y de localización de servicios, no coincide en absoluto con las unidades adecuadas para la planificación económica. Por ello, tratar de agrupar ambos grupos de funciones en base a la misma retícula comarcal, no parece adecuado. Posiblemente, y ello requeriría estudios más complejos, lo ideal pudiera ser partir de más de un sistema de retículas (cada uno trazado en función de los objetivos específicos en cuestión) que en las mayores áreas urbanas podrían coincidir en sus límites. En cualquier caso, una compartimentación espacial de este tipo debería plantearse de forma que pudiera corregirse con facilidad cuando así lo aconsejaran los cambios futuros de la estructuración espacial de la actividad.

PLANTEAMIENTOS Y METODO

Esta propuesta de comarcalización parte del supuesto de base que existen dos niveles de relaciones espaciales significativas entre el municipio y la provincia. Uno, de mayor alcance, denominado "Ambito de relaciones de base periódica", útil para la planificación económica en general y para el reparto de servicios de tipo medio, y el "Ambito de relaciones de base diaria", útil para la política urbanística y la localización de servicios de base. A este segundo nivel, también denominado "ámbito urbano" (real o potencial), corresponderían unas inversiones infraestructurales y de servicios urbanos, suponiéndose que de ellas se beneficiarían todos los habitantes de la subcomarca ya que, al estar los municipios "situados en un radio de 10-15 kilómetros de la cabecera", todos sus habitantes tendrían acceso a los puestos de trabajo y centros de servicios de la ciudad central. En el estudio, ambos tipos de espacios son delimitados en base a lo que se denomina "método de comparaciones". Parte de la aceptación previa de que la mayoría de las comarcalizaciones existentes (unas 20) pueden aglutinarse

COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

en dos grupos que se corresponden con las dos escalas geográficas mencionadas. Tras un examen previo, se desechan algunas de las comarcalizaciones previas y se aceptan 9, además de otra nueva ("comarcas populares según contestación de los ayuntamientos"). Las 10 clases se agrupan posteriormente en dos grupos: al concepto de "relaciones de base diaria" corresponden cinco de ellas (arciprestazgos de la Iglesia, subcomarcas hospitalarias, oficinas pagadoras de Correos y Telégrafos, comarcas del Ministerio de Educación, y comarcas populares según los ayuntamientos). Igualmente se acepta que al concepto de "ámbitos de relaciones de base periódica" responden las otras cinco (comarcas agrícolas, partidos judiciales, comarcas hospitalarias, comarcas del Plan Director Territorial de Coordinación -corregidas ad oc- y sectores de la Cía. Telefónica Nacional). Entre las comarcas rechazadas, están las comarcas naturales del profesor BOSQUE, o las áreas comerciales, en base a que por su número y dimensiones desencajan en cualquiera de los dos grupos mencionados.

Una vez aceptados estos supuestos, el método consiste en la obtención de los dos sistemas de comarcas en base a "la comparación de las adscripciones de cada municipio según el predominio de una cabecera o comarca. Los municipios que no presenten este predominio, se adscriben finalmente por criterios de accesibilidad y por indicadores de relación telefónica" (pág. 39). Estimamos que un método como éste sólo sirve, en principio, para obtener una idea aproximada (promedio) del alcance espacial de las comarcalizaciones de base utilizadas. Por supuesto, el sentido de las comarcas resultantes depende totalmente del sentido que tengan las comarcalizaciones de base. Posiblemente, mediante un método tan barato como este, se puede obtener alguna idea de algunos de los criterios que han servido antes para compartimentar el territorio. Mediante esta racionalización, las comarcalizaciones de base podrían servir para establecer unas hipótesis de trabajo previas a la acometida de la comarcalización. Lo

D. COMPAN VAZQUEZ

que en principio no demuestra es ser un método de trabajo suficiente como para fundamentar en sus resultados algo tan serio como puede ser la futura organización territorial de la comunidad andaluza. En cualquier caso, estimamos que no se cumplen todas las condiciones que se indican en la página 10, particularmente la 3ª y última que recogíamos al principio. Entre otras, existen las razones siguientes:

En primer lugar, el proyecto da por buenas todas las comarcalizaciones usadas como base, sin haber expuesto críticamente los métodos usados en cada caso, ni hacer una valoración de su grado de adecuación con la realidad.

En segundo lugar, ni se incluyen algunas comarcalizaciones existentes, de interés, ni tampoco se usan otras necesarias (que podrían haberse construido sobre la marcha). La razón más argüida para el rechazo de comarcalizaciones previas es que sus resultados espaciales desencajan excesivamente en el modelo hipotético previo de los "dos" sistemas territoriales significativos. 9 de las comarcalizaciones usadas, tienen en común el hecho de ser básicamente sistemas de base nodal: casi todas se hicieron para la distribución de los recursos y servicios de entidades privadas y públicas. Así, los resultados de esta comarcalización propuesta, en sus dos niveles, podrían servir como punto de partida para identificar la retícula urbana y la desconcentralización y reagrupación de servicios en los ámbitos provinciales. En este caso, habría que incorporar unos estudios de accesibilidad, no realizados en la práctica, y seguirían quedando puntos por resolver, derivados del hecho de que con este método se puede reconocer la estructura básica urbana actualmente existente, y no sólo seguiría ofreciendo lagunas en aspectos de detalle, sino que además, no se detectan los fenómenos de cambio reciente (reforzamiento o decadencia de determinados núcleos) o de probable cambio en un futuro inmediato. Igualmente, con este método no se detectan aquellas partes del espacio donde puede ser aconsejable el reforzamiento de la poco definida trama

COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

urbana actual. Por otra parte, este método no es el adecuado para delimitar ámbitos que "faciliten el diagnóstico de los problemas territoriales, al contener las principales causas que los explican" (pág. 10). En este sentido hay que indicar que sólo dos de las 10 comarcalizaciones de base (ambas entre las 5 usadas para los ámbitos de relaciones periódicas), podrían servir formalmente para ese fin. Sin embargo, no son propiamente adecuadas para ser usadas de acuerdo con este método: las comarcas agrarias desencajan en la realidad del agro andaluz(1) y el sistema de ciudades del P.D.T.C., se inició con unos planteamientos ajenos al hecho comarcal y tuvo una gestación tan irregular que ni siquiera llegó a redactarse(2). El logro de unas comarcas que funcionen

(1) Formalmente, la Comarcalización Agraria de 1977 pretendió delimitar áreas homogéneas en sus características naturales, económicas y sociales. Sus resultados son bastante simplificadores y parciales, no sólo por no basarse en variables fundamentales para estos fines (umbrales térmicos, hídricos, productividades agrarias, densidad de población, etc.), sino también por partir de unos límites municipales intocables. En estas comarcas, se mezclan indistintamente fondos de valles irrigados o de secano con laderas y llanuras de erial, secano o regadío, y zonas montañosas en diferente extensión. Para el caso andaluz, por ejemplo, no se individualizan las áreas costeras con baja probabilidad e intensidad de heladas, sometidas a cultivos subtropicales, o a un sistema intensivo de cultivos hortícolas extra-tempranos. Para la provincia de Almería, por ejemplo, existe una comarcalización agraria fundada en una metodología mucho más adecuada (DIAZ ALVAREZ, 1980, Col. Tesis Doctorales I.N.I.A., nº 25) cuyos resultados no coinciden en absoluto con los de la comentada Comarcalización Agraria.

(2) Como se indica en el propio "Proyecto de Comarcalización", este plan no se llegó a redactar "por cuestiones técnicas de elaboración y razones políticas de competencias y participación, habiéndose llegado solamente a los documentos de -Obtención y elaboración de datos básicos-" (pág. 43). No logró "la definición completa de interacciones y jerarquías de las ciudades de Andalucía" (pág. 44). Este sistema urbano se basó en el obtenido por el Instituto de Desarrollo Regional (1976): "Un programa económico para Andalucía". Pese a que este último estudio viene a ser en realidad un programa para el área de la Cuenca del Guadalquivir, el sistema de ciudades se obtuvo mediante una metodología bastante próxima (no se incluyen algunos indicadores necesarios) a la adecuada para la obtención de una trama urbana básica y significativa para la instrumentalización de las políticas territoriales de desarrollo, ya que definió las ciudades que tienen capacidad o potencial para constituirse en polos de desarrollo subregionales y con capacidad para difundir por sus ámbitos espaciales próximos las innovaciones, inversiones y actividades económicas generadas por los ámbitos metropolitanos. Este esquema urbano muestra un modelo territorial probablemente próximo al real, es decir, muestra grandes espacios sin centros urbanos líderes o motores (la provincia de Almería, por ejemplo, sólo cuenta con uno: la capital). Sin embargo, para rellenar vacíos, el Plan Director Territorial de Coordinación, incrementó por su cuenta (sin que se sepa en base a qué) hasta 35 las 23 ciudades inicialmente identificadas por el Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla.

D. COMPAN VAZQUEZ

adecuadamente como unidades territoriales de diagnóstico, pasaría por el conocimiento previo de otros muchos hechos, tales como los tipos e intensidades relacionales en la trama urbana (a escalas intra y extra-regional), la delimitación de los subespacios con actividades económicas de base homogéneas, etc.

En tercer lugar, el estudio parte de la base de respetar los actuales límites municipales y provinciales por encima de todo. En este sentido existen problemas reales en Andalucía ya que muchos de estos límites han perdido significación debido al carácter marcadamente dinámico de los procesos de organización relacional del territorio. Hoy se detectan ámbitos de relación que desbordan límites provinciales en casos tan claros como Pozo Alcón-Baza, Ubrique y Grazalema-Ronda, Alcalá la Real-Granada, parte oriental del Aljarafe onubense-Sevilla, el ámbito NE de Almería-Lorca/Murcia, o Algarinejo-Priego. El desprecio de esta realidad implica la marginación y la dificultación jurídica del desarrollo en esas zonas. Igualmente, el propio método conduce a unas unidades territoriales de base diaria que resultan excesivamente pequeñas para el caso de casi todas las grandes ciudades de la región. En Sevilla, Málaga, Granada, Jaén y Almería, los expansivos ámbitos "reales" del hecho urbano, traspasan abundantemente los límites de sus propias comarcas, definidas según este proyecto. De esta forma cabe pensar que, entre otras cosas, esta comarcalización no sea la más adecuada a la planificación urbanística integral de los ámbitos urbanos.

En cuarto lugar, este método no sólo da por buenos los 10 tipos de comarcas mencionados, sino que los equipara totalmente. Así, el peso de los arciprestazgos de la Iglesia, por ejemplo, se valora exactamente igual que el de las comarcas del Ministerio de Educación, pese a que la entidad real de los primeros sea ínfima (tienen varios siglos de antigüedad), mientras que las segundas han podido contribuir parcialmente incluso a la organización de la red de transportes colectivos comarcales.

COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

En quinto lugar, se utiliza el segundo o tercer flujo telefónico para la adscripción de los municipios dudosos. El flujo telefónico ha sido utilizado con éxito como un indicador sintético de las relaciones espaciales en los países desarrollados. Su incorporación a este estudio andaluz, no obstante, debería haber pasado previamente por su comprobación empírica; en este caso se usa para áreas marginales del medio rural donde sólo hay unas medias de 8-10 teléfonos por 100 habitantes y unas tasas de uso per cápita muy bajas en comparación con las urbanas; por otra parte, muy frecuentemente las intensidades de flujos son similares para las direcciones de segundo, tercer y cuarto orden (las usadas en la práctica a este efecto). Puesto que las intensidades de comunicación son muy bajas en estos casos, podría darse el caso que las llamadas familiares de un reducido grupo social fuera la base para la adscripción de todo un municipio. Además, se desprecia en este análisis a los municipios más pequeños que no estaban conectados a la red durante el tiempo del estudio. Ello puede ser bastante importante, como en el caso de Almería, donde se llega a excluir el 41% de los municipios por esta causa.

En sexto lugar, se indica que se recurre al análisis de la accesibilidad para la adscripción de los municipios inicialmente indefinidos. En realidad, esta práctica no se aprecia en numerosas ocasiones: abundan los municipios previamente indefinidos que acaban adscribiéndose a centros que ni son los más próximos ni, ocasionalmente, hacia los que dirigen su segundo o tercer flujo telefónico (Lubrín, Cuevas del Almanzora, etc.). En un estudio de comarcalización como éste, sobre todo teniendo en cuenta que su metodología lo lleva hacia la delimitación de ámbitos de uso común de servicios, el tema de la accesibilidad debería haberse planteado con mayor profundidad y rigor. En este sentido, el simplismo es llamativo. No se trata ya de que lleguen a usarse expresiones como "25-30 km., de isócrona máxima" (pág. 154), sino que se parte de una conversión kilómetros-minutos uniforme para

D. COMPAN VAZQUEZ

todo el espacio y a todas luces irreal: "125 comarcas..., que tienen por término medio un radio que oscila entre los 15-20 km. -accesibilidad media en tiempo entre 10-15 minutos" (pág. 12). Esta relación espacio-tiempo, implica unas velocidades medias de entre 80 y 90 km./hora, es decir, muy altas para el promedio andaluz. En realidad, la relación Km./minutos oscila sustancialmente de unas zonas a otras: alta en zonas llanas y/o bien dotadas de infraestructura urbana, como en la mayor parte de Andalucía Occidental, y baja en las zonas montañosas y peor dotadas de red, como en la mayor parte de Andalucía Oriental. Puesto que en la segunda subregión se viene circulando a unas velocidades medias del orden del 70-80% de las alcanzadas en la primera, esta propuesta de comarcalización tiende a marginar a esta parte del territorio, institucionalizando en ella unos ámbitos de relación de base diaria menos viables, dada su mayor extensión real (en tiempo). Esta aseveración alcanza mayor énfasis cuando pensamos que las distancias-tiempo, suelen ser en zonas montañosas del orden del doble que en las zonas llanas y mejor dotadas; si a ello unimos los menores niveles de renta y, por tanto, de capacidad de movimiento de los habitantes de estos espacios periféricos, podrá verse que este proyecto de comarcalización segrega particularmente a estos andaluces, privándolos, de hecho, de parte del uso potencial que podrían hacer de los puestos de trabajo y los servicios a concentrar en las respectivas cabeceras comarcales. Esto es igual que decir que este proyecto podría contribuir a intensificar el proceso emigratorio de estos espacios, tanto en su aspecto micro (áreas montuosas y mal dotadas de red) como en el macro (Andalucía Oriental). En la práctica, no son raros los casos de alta segregación que produciría este sistema comarcal: Hinojares-Pozo Alcón, con 6.400 habitantes en 1981, distan de Quesada, cabecera propuesta con 7.200 habitantes en 1981, nada menos que 48 minutos en automóvil (30 Km., a menos de 50 Km./hora) y en invierno suele cortarse por nieve en el puerto de Tiscar. Por su parte, Carboneras (4.000 habitantes en 1981

COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

en plena expansión demográfica), dista de Vera (casi 5.200 habitantes) unos 42 minutos en automóvil. Ejemplos (habitantes) unos 42 min. en auto óvil. Ejemplos de este tipo abundan, algo menos intensa ente, por las zonas ontuosas, casi siempre por Andalucía Oriental. Cuando a estas distancias-tiempo en vehículo privado unimos el hecho de la desmotorización de estos ámbitos y del lento e insuficiente sistema de transportes públicos, podemos darnos cuenta de que esos ámbitos urbanos que pretende este proyecto, resultan poco viables. Concretamente, distancias-tiempo superiores a 30 minutos en vehículo privado son necesarias para unir una o más cabeceras municipales con la cabecera del ámbito de relación diaria en los casos siguientes: Orgiva, Iznalloz, Orcera, Baza, Quesada, Jaén, Berja, Canjáyar, Tabernas, Vera, Vélez-Málaga, Ugíjar, Cortes de la Frontera, Antequera, Algeciras, Olvera, Morón, Valverde, Cortegana, Aracena, Montoro y Córdoba. Este mismo tipo de razonamientos es plenamente aplicable a los ámbitos de relaciones de base periódica, con la diferencia que, frecuentemente, sus cabeceras se ubican en posiciones bastante periféricas de los nuevos espacios, siendo frecuentes los recorridos superiores a una hora en vehículo privado para ser alcanzadas desde las zonas periféricas. Mediante este doble sistema de adscripción (primero a una microcomarca y segundo a un ámbito comarcal superior), a veces se llega al extremo que numerosos municipios gravitan en la vida real sobre cabeceras de primer y segundo orden, distintas a las que les adscribe este proyecto.

Finalmente, tampoco queda claro que este sistema comarcal vaya a constituir la base espacial de un sistema de centros de servicios jerarquizados completo. En el mismo proyecto se indican unos umbrales de población mínimos para que los distintos servicios puedan montarse. En la práctica son numerosos los ámbitos de relaciones diarias o periódicas que no sólo no dan el umbral, sino que se alejan de él en su decadencia demográfica. El problema se resuelve incorporándolos, a estos efectos, en otros

ámbitos próximos cuyas cabeceras pueden ser excesivamente excéntricas para esos conjuntos excepcionales. Finalmente, pueden ocurrir hechos como el de la reciente concesión del hospital "comarcal" del norte almeriense, aprobado en Sevilla en Marzo de 1984, que hacen dudar de la utilidad de tal sistema de comarcas: por su propio peso, Huércal-Overa fue el lugar elegido para esta ubicación, pese a que tal núcleo "depende" del ámbito de relaciones periódicas de Vera, quedando al margen de esta elección las tres cabeceras de las macro-comarcas implicadas en este servicio.

EL CASO CONCRETO DE LA ADSCRIPCION DE CUEVAS DEL ALMANZORA AL AL AMBITO DE RELACIONES DIARIAS DE HUERCAL-OVERA

Incluso aceptando los planteamientos metodológicos de este estudio, desencaja la inclusión de Cuevas en el ámbito huercalense. Ello es así por varias razones:

En primer lugar, no existen relaciones de base diaria entre ambos núcleos de población. Las relaciones propias de este nivel quedan en su práctica totalidad en el interior del propio término municipal. Cabe decir que existen relaciones de base periódica hacia otros lugares, pero con la excepción de la propia capital provincial, no llegan a ser excesivamente fuertes hacia ningún núcleo ya que se diluyen, según aspectos, entre Mojácar, Garrucha, Vera, Aguilas, Huércal-Overa, Albox, Lorca y Murcia. Por su parte, Cuevas constituye el ámbito real de relaciones de base diaria para los de Antas, al tiempo que también funciona ocasionalmente como centro de ámbito de relaciones periódicas para los municipios del NE almeriense (venta de muebles, concesionario de automóviles, alhóndigas, discotecas, etc.). En realidad, a efectos de centro de relaciones de ámbito periódico, el norte almeriense ofrece una estructura urbana muy desdibujada y poco consolidada.

En segundo lugar, la supuesta relación de base diaria

COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

entre Cuevas y Huércal se basa, en este proyecto, en que Cuevas pertenece al ámbito huercalense en dos de las cinco comarcalizaciones de base: la del Ministerio de Educación y la "comarca popular". En este sentido, debería haber sorprendido a los autores del proyecto que no sólo Cuevas, sino toda la Cuenca de Vera, estén incluidas en tal comarca. Esta comarca educativa es excesivamente extensa para la tónica andaluza; debido a la no uniformidad de criterios, estas comarcas del Ministerio de Educación se establecieron en Almería sobre unos espacios excesivamente grandes; con la excepción del SO provincial, donde hay 4 de estas comarcas, casi el 70% del territorio almeriense ha sido distribuido en otras 4 solamente. Con mucho, Almería es la provincia andaluza con menor número de estas comarcas, de forma que dadas las condiciones generales del proyecto, para esta provincia, estas comarcas habrían servido mejor para definir ámbitos relacionales de base periódica. En lo que se refiere a la "comarca popular según definición de los ayuntamientos", hay que decir que la inclusión de Cuevas en Huércal debe haberse hecho por error, ya que la respuesta del Ayuntamiento de Cuevas indicó claramente en su día que Cuevas debería ser la cabecera de un ámbito que por el Sur se extiende hasta Turre y Mojácar (ambos incluidos). En cuanto a los otros tres tipos de comarcas usadas para esta adscripción, en uno de ellos (arciprestazgos de la Iglesia), Cuevas cae en el ámbito de Vera, pero cabría plantearse si este tipo de comarca es adecuado al fin que se persigue usándola ahora, 300 años después de que se constituyera; y de ser así ¿debería tener el mismo peso que otras comarcas?. En los dos restantes tipos de comarcas, Cuevas cae dentro de la comarca de Cuevas en ambos casos, englobándosele Pulpí en el primero de ellos.

En resumen: de las cinco comarcalizaciones de base, Cuevas pertenece a la comarca de Cuevas en tres casos, a la de Vera en uno y a la Huércal-Overa en otro. En el proyecto de comarcalización, no obstante, Cuevas aparece

D. COMPAN VAZQUEZ

inopinadamente como un municipio "sin adscripción definida en la primera asignación". En casos como éste, se recurre a la accesibilidad y a los flujos telefónicos para la adscripción definitiva. Pero la inclusión final de Cuevas en el ámbito huercalense nos induce a pensar que para ello no se ha recurrido ni a los flujos telefónicos ni a la accesibilidad. Partiendo del supuesto indemostrado que Cuevas debiera ser adscrito a un ámbito distinto al propio, en ese caso debería haber sido adjudicada a Vera. En primer lugar, por razones de accesibilidad. Cuevas dista de Huércal 21 minutos en automóvil y sólo 6 minutos de Vera. Además, como se aprecia en el mapa de isocronas de base en Huércal, este municipio está separado del de Cuevas por la sierra de Almagro, de manera que la distancia media ponderada entre los cuevanos y Huércal asciende a 25'5 minutos, superándose los 30 y 35 minutos en la relativamente poblada y expansiva desembocadura del Almanzora (1.400 habitantes en 1981). Por su parte, los cuevanos distan de Vera un promedio de 10 minutos en carretera, quedando en este caso como más marginados los habitantes de la también poblada y expansiva zona de Guazamara (1.100 habitantes en 1981), entre 20 y 25 minutos de Vera. En cuanto al uso de las llamadas telefónicas, tras la capital provincial, el segundo flujo cuevano se dirige hacia Vera, no hacia Huércal, pero no hay que pensar que Cuevas gravita en torno a Vera, porque a esta segunda población le ocurre lo mismo en simetría con Cuevas. Se trata de dos núcleos muy próximos y con vida propia, escasamente complementarios y ubicados en un ámbito sin capital comarcal definida.

En tercer lugar, todas las técnicas usadas en las propuestas de comarcalización parten del hecho incuestionado de que los municipios son las únicas unidades de base del análisis y que su peso es idéntico a la hora de las delimitaciones. Aquí entramos en uno de los problemas fundamentales que se plantean con las técnicas de cuantificación en geografía. Estas técnicas suponen que las

COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

unidades espaciales de base son uniformes. Cuando esto se incumple, los resultados muestran distorsiones y errores cuya magnitud depende del grado de incumplimiento de los requisitos. Las técnicas usadas aquí presuponen uniformidad municipal en aspectos como extensión y población, ya que todos son considerados como unidades de idéntico peso. En este caso hay que indicar que estas condiciones de base actúan en contra de Cuevas: en el ámbito de la Cuenca de Vera y el pasillo de Guazamara, Cuevas, con sus 264 kilómetros cuadrados y sus casi 9.000 habitantes en 1981, engloba algo más de la tercera parte de ambos conceptos. Pero no toda su población se localiza en la cabecera; ésta, no obstante cuenta con unos 5.300 habitantes, superando ligeramente al núcleo de Vera. Pero lo interesante en este sentido es que el resto de la población municipal se concentra en dos ámbitos suficientemente poblados y alejados de la cabecera como para que pudieran ser municipios independientes; uno de ellos, incluso, ha mantenido demanda de separación hasta hace muy poco tiempo. Obviamente, las técnicas utilizadas no muestran la dependencia funcional de ambos núcleos con respecto a Cuevas a pesar de que el complejo Palomares-Villaricos (de 12 a 15 kilómetros de Cuevas cuenta con más población que 58 de los 102 municipios de Almería; el complejo Guazamara-Los Guiraos, dista entre 17 y 21 kilómetros de Cuevas y tiene más población que 52 de los municipios de la provincia. Sin lugar a dudas, si estos dos núcleos cuevanos hubieran pesado independientemente, Cuevas habría aparecido aún más sólidamente como centro indiscutible de relaciones de ámbito diario.

En cuarto lugar, desde ciertas ópticas, supuestamente pragmáticas, que pretendieran minimizar el número de comarcas, podría pensarse que incluso a la vista de lo anterior, el problema de la inadecuada adscripción de Cuevas del proyecto, podría resolverse simplemente incorporándolo al ámbito de Vera. Por si esta idea pudiera ser considerada, este es el momento de indicar que, hoy por hoy, tal opción sería inadecuada y podría traer

D. COMPAN VAZQUEZ

consecuencias negativas a la zona. Este proyecto de comarcalización parte de la necesidad de establecer unidades territoriales polivalentes que, entre otras funciones, constituyan la base de la política de desarrollo en el espacio andaluz. Para ello debería haberse hecho una comarcalización que tuviera en cuenta cuáles son las realidades y las perspectivas económicas de los distintos ámbitos, con el fin de agruparlos en entes homogéneos. En el ámbito de la Cuenca de Vera y el pasillo de Pulpí-Guazamara hay dos grupos de municipios con realidades económicas y perspectivas diferentes. Por un lado están Mojácar, Vera, Garrucha y parcialmente Turre, que se fundamentan cada vez más sólidamente sobre el sector terciario (turismo y derivados básicamente). Estos municipios han apostado fuerte por un futuro de esta clase, de forma que su suelo urbanizable aprobado ocupa la mayor parte de la superficie en los tres litorales. Por otro lado, Cuevas, Pulpí, Antas y Los Gallardos están sólidamente centrados en la actividad agraria y han apostado fuerte por un futuro basado en ella. Todo ello implica consecuencias de interés real para la comarcalización que no se han tenido en cuenta en el proyecto. No es irrelevante, por ejemplo, que a nivel de economía de base, Antas esté sólidamente vinculado con Cuevas (alhóndigas, almacenistas, etc.). Igualmente, esta divergencia vocacional constituye en principio una fuente de conflicto potencial entre ambos grupos de municipios; tanto la agricultura como el turismo están férreamente limitados por la escasa disponibilidad de agua de la zona. Tal como están las cosas, no es pensable que hubiera armonía entre ambos, aún cuando el agua se repartiera lo más equitativamente posible. Esta afirmación no es gratuita porque, hoy, tal tensión es un hecho sólidamente desarrollado entre los habitantes de los municipios más poblados (Cuevas y Vera). Esta "rivalidad" arranca del pasado y se ha ido acrecentando con el paso del tiempo, sobre todo cuando ocurrió la decadencia minera de Cuevas (que llegó a superar los 25.000 habitantes); desde entonces,

COMARCALIZACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

ambos núcleos se están recuperando lentamente en un marco de concurrencia espacial (pugna por los juzgados, por el mercado, etc.). El tema de esta tensión social potencial de esta zona, merece por sí solo un estudio aparte. Aquí, baste decir que tal cuestión es totalmente real y que se encuentra a flor de piel, sobre todo entre los cuevanos, que esperan resarcirse de sus últimas "derrotas" apoyándose en el agua del pantano en construcción. En cualquier caso, hoy es irrelevante la proporción de cuevanos que no se opongan a la integración de su municipio en la órbita de Vera. En ciertas cuestiones, parece adecuado que el futuro de la zona pase por la armonización de estos almerienses, pero la forma de conseguirlo llevaría tiempo e implicaría cierto "tacto" por parte de la administración.

En otro orden de cosas, Cuevas cuenta con el mayor desarrollo industrial, con diferencia, de la zona y mantiene planteamientos de ampliar esta actividad en todo lo posible. En este sentido existe un vía de diálogo con Antas, cuyos munícipes prefieren la adscripción cuevana a la veratense, en el sentido de fomentar una posible zona industrial en terrenos intermedios de la C. N. 340. Por su parte, Cuevas cuenta con una considerable extensión de litoral a lo largo de una franja que tiene casi todo en común con Pulpí. En ambos casos existe la voluntad de primar lo agrario sobre lo turístico, sobre todo porque la agricultura extratemprana implica un mayor número de puestos de trabajo, a la vez que un grado de control superior sobre la actividad local. Ambos municipios no han rechazado la opción turística, pero la apoyan en base a un desarrollo bastante limitado, tanto zonalmente como en su tipología, con lo que difieren de la masividad de este fenómeno en los municipios situados más al Sur. En lo que se refiere a la agricultura, hay que indicar aquí que el proyecto de comarcalización indica que las comarcas agrarias del Ministerio de Agricultura, constituyen un ámbito relativamente apropiado para basar la política económica anda-

D. COMPAN VAZQUEZ

luza. En este sentido, la comarca agrícola del Bajo Almanzora, incluye los ámbitos de relaciones de base diaria de Vera y Huércal-Overa, con excepción de la alejadísima Carboneras (que sin apenas base real aparece englobada en el ámbito de Vera); la realidad actual ha hecho que esta comarca agrícola esté ya mal definida: en su interior existen básicamente dos comarcas plenamente diferenciadas en su realidad y sus perspectivas. Una de ellas, interior, con altos rendimientos en frutales (agrios, melocotoneros) y en hortalizas como el tomate. La otra, más ceñida al litoral, ha comenzado a expandirse en los últimos años en base a cultivos bajo plástico.

Finalmente, el informe aprobado por la Corporación de Cuevas del Almanzora termina con dos opiniones alternativas para que en caso de no atenderse la primera sí lo fuera al menos la segunda. En síntesis: "Primera opinión: existen razones de fondo como para rechazar toda la 'Propuesta de Comarcalización' en su conjunto, por entender que el estudio en que se basa es insuficiente", y que los objetivos propuestos no se alcanzarían parcial o totalmente. La "segunda opinión: Si en cualquier caso, la Junta de Andalucía estimase oportuno seguir adelante con esta propuesta de comarcalización, esta Corporación Municipal estima que el municipio de Cuevas del Almanzora debería ser excluido del ámbito funcional de Huércal-Overa (...) ya que, por un lamentable error, Cuevas no ha sido encajado donde le correspondería según esta metodología, es decir, en el ámbito funcional de base diaria propia, de Cuevas del Almanzora (...) y, que se analice la posibilidad de incluir en el propuesto ámbito funcional de Cuevas a los municipios de Antas y Pulpí".

Diego COMPAN VAZQUEZ