

El Territorio y la Real Sociedad
Bascongada de los Amigos del País

La Organización Territorial en la CAPV. El nivel intermedio: La Comarca



BOLETIN

DE LA REAL SOCIEDAD BASCONGADA
DE LOS AMIGOS DEL PAIS

EUSKALERRIAREN ADISKIDEEN ELKARTEA

TOMO LI – 1995-2 (MONOGRAFICO)

SUMARIO

Presentación , por Asunción Urzainqui.....	411-414
La comarca: ¿Realidad o ficción? , por Juan Angel Portugal Ortega.....	415-424
La comarcalización del País Vasco: Opciones y estrategias , por Soledad Nogués Linares.....	425-453
La organización jurídica del espacio medieval guipuzcoano: De la tierra y el valle al alfoz de la villa y la comarca , por José Luis de Orella Unzué.....	455-457
La Base Geográfica de las divisiones intrarregionales , por Fco. Javier Gómez Piñeiro	479-486
La identidad comarcal: Una cuestión pendiente , por Carmen Usoz	487-493
La comarca en la ordenación del Territorio , por Fernando Oñoro Pérez.....	495-508
Comarca y comarcalización: La experiencia de Catalunya , por Josep Oliveras Samitier	509-525
Divisiones Territoriales de Navarra , por Ana Ugalde Zaratiegui	527-596
Revista de Revistas	597-610
Indice de Autores	611-613
Indice de Materias	615-617
Indice de Recensiones	619



Mari, Salvador Carrera sculpsit

**REAL SOCIEDAD BASCONGADA
DE LOS AMIGOS DEL PAIS**

***EUSKALERRIAREN ADISKIDEEN
ELKARTEA***

BOLETIN

DONOSTIA - SAN SEBASTIÁN

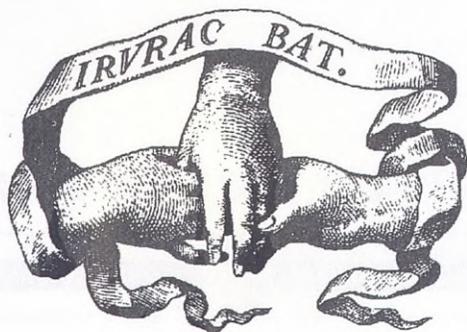
**LI
2
1995**

NORMAS PARA EL ENVIO DE ORIGINALES

- 1) El original de cada texto se enviará al **Boletín de la R.S.B.A.P.** C/ Peña y Goñi, 5-2º Izda. — 20002 SAN SEBASTIAN — APARTADO 992.
- 2) La secretaría de redacción del Boletín de la RSBAP acusará recibo del trabajo original en el plazo de un mes desde la fecha de su recepción. El consejo de redacción resolverá sobre su publicación, que podrá condicionarse a la introducción de modificaciones en el texto original. En todo caso, esta decisión le será comunicada al autor en un plazo no superior a tres meses.
- 3) Todo trabajo deberá ir precedido de:
 - a) Título
 - b) Nombre del autor o autores
 - c) Dirección completa
 - d) Nº de teléfono
 - e) Un breve resumen del trabajo cuya extensión no superará las 10 líneas.

TRABAJOS EN “ORDENADOR”

- 1) Se ruega el envío de copia en diskette teniendo en cuenta las siguientes pautas:
 - a) Indicar el programa y versión utilizados
 - b) Hacer archivo aparte con las notas
 - c) Se puede utilizar cualquier tamaño y tipo de diskette.



Maz^e Salvador Carmona sculpsit

REAL SOCIEDAD BASCONGADA
DE LOS AMIGOS DEL PAIS

*EUSKALERRIAREN ADISKIDEEN
ELKARTEA*

BOLETIN

MONOGRÁFICO 1995-2

EL TERRITORIO
Y LA REAL SOCIEDAD BASCONGADA
DE LOS AMIGOS DEL PAIS

DONOSTIA - SAN SEBASTIÁN

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

La Dirección del *BOLETÍN* de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País no se identifica necesariamente con las opiniones ni datos publicados en sus números

CONSEJO DE REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

C/ Peña y Goñi, 5 - 2ª izda. - 20002 Donostia-San Sebastián

Director: José Ignacio Tellechea Idígoras
Subdirectora: Montserrat Gárate Ojanguren
Secretaria: Maite Rekarte Barriola
Vocales: José María Aycart Orbegozo
Rafael Barbier Iturmendi
Camino Urdiain Martínez
Juan Garmendia Larrañaga
Juan José Ortiz de Mendivil Dañoibeitia
Rafael Ossa Echaburu
José M^a Urkia Etxabe
Iñaki Zumalde Romero

LA ORGANIZACION TERRITORIAL EN LA CAPV. EL NIVEL INTERMEDIO: LA COMARCA



Euskalerriaren Adiskideen Elkarte
Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País
Comisión de Gipuzkoa-ko Saila

En colaboración con:



Universidad de
Deusto
San Sebastián

Deustuko
Unibertsitatea
Donostia

Facultad de
Filosofía y Letras

Filosofía eta
Letren Fakultatea

(Ponencias y Comunicaciones presentadas en las Jornadas
celebradas en San Sebastián del 3 al 5 de mayo de 1994,
organizadas por la R.S.B.A.P.

en colaboración con la Facultad de Filosofía y letras
de la Universidad de Deusto, Campus de San Sebastián.

Presentación

En la primavera de 1994 se fueron celebrando una serie de encuentros informativos acerca del Documento de Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (DOT), instrumento fundamental –en tanto que marco de referencia– para la ejecución de la política territorial definida previamente en la Ley 4/1990 de 31 de mayo.

La presentación de un texto de esta naturaleza constituía, a nuestro modo de ver, un acontecimiento importante que debía tener un eco especial entre la ciudadanía ya que en él se vienen a establecer las líneas maestras del modelo territorial de la Comunidad hacia el futuro. Por otro lado la complejidad de las transformaciones espaciales que trae consigo la propia dinámica socioeconómica, los problemas del medio ambiente o los cambios que se perciben en el sistema urbano regional, hacen hoy más necesario que nunca el debate participado sobre la organización territorial y la búsqueda de escenarios funcionales que puedan servir de marcos de referencia adecuados a una política de Ordenación compartida y capaz de integrar las políticas sectoriales con estrategias de desarrollo y bienestar de carácter global.

Es en este contexto en el que hay que situar las Jornadas sobre el Territorio que la RSBAP, con la colaboración de la Universidad de Deusto celebró en San Sebastián, jornadas cuyas Ponencias y Comunicaciones presentamos ahora en este número monográfico del Boletín, en el convencimiento de que constituyen una muy valiosa aportación al debate siempre abierto, proporcionando instrumentos de análisis del espacio que configura nuestro propio marco vital.

Pero la amplitud y diversidad de la temática desarrollada en las DOT supera ya de partida cualquier posibilidad de abordarla en su conjunto con un cierto rigor. Así pues, se optó por centrar la atención en uno de los elementos básicos para la intervención, la comarca que,

entendida como expresión espacial de relaciones socioeconómicas –ámbito de vida en común– o como marco organizativo de nivel intermedio entre la entidad local y el territorio Histórico –área funcional– se constituye en la unidad territorial por excelencia para la planificación.

Lo cierto es que en su condición de áreas de actuación o espacios operativos de la planificación las comarcas se convierten para la ciudadanía en el ámbito de acceso a equipamientos culturales, educativos, sanitarios, en el marco del desarrollo y el bienestar, y tal como sucede con las entidades de nivel local, constituyen áreas de sociabilidad y por tanto espacios que deben ser participados, vividos, el colectivo social debe llegar a identificarse con ese marco y de no existir tal relación entre la comunidad y su entorno inmediato difícilmente podrá asegurarse la eficacia de la ordenación.

Al hilo de la argumentación cabía preguntarse, entre otras cuestiones, si nuestras actuales comarcas –que carecen de entidad jurídica aunque se les reconoce a nivel estadístico– o los proyectos de áreas funcionales que se definen en las DOT cumplen esos requisitos, y revisar al mismo tiempo las bases históricas, geográficas, sociológicas e incluso jurídicas que sustentan la identificación de estas áreas delimitadas como marcos de actuación. En ello se van a centrar los especialistas invitados a las Jornadas: J. Gómez Piñeiro analiza las características geográficas que están en la base de las diferentes divisiones regionales y comarcales desde una perspectiva funcional, José Luis Orella abordará las diversas divisiones que ha conocido el territorio guipuzcoano a lo largo de su historia y Carmen Usoz, en su condición de experta en Sociología, pone en evidencia algunos de los problemas y retos que se plantean a la hora de superar el marco municipal para conformar un espacio de referencia común en esa nueva cultura del territorio, señalando al mismo tiempo la necesidad de que los municipios planteen proyectos y objetivos comunes con los que identificarse para el éxito de la empresa, y Fernando Oñoro como especialista en Ordenación territorial, se propone destacar el valor de las comarcas –con sus carencias y potencialidades– para superar las limitaciones derivadas de “la incoherencia entre las actuales demarcaciones administrativas municipales y la complejidad de los fenómenos urbanos y territoriales” en los que se encuentra inmerso nuestro territorio. A parecidas conclusiones llega también Soledad Nogués y en la ponencia que abrió el debate traza las líneas fundamentales de las opciones y perspectivas de configuración comarcal contenidas en el

marco legislativo actual, así como de las bases, criterios y estrategias de la división intrarregional en el conjunto de la CAPV.

Con la celebración de este encuentro y la participación de expertos procedentes de diferentes campos se pretendían diversos objetivos: por un lado contribuir de una manera destacada al diseño de nuestro modelo territorial aportando unas líneas de reflexión y de diálogo que pudieran servir de cauce a las diversas y, en ocasiones, controvertidas opiniones que suscita el hecho comarcal en sí (o la propia comarcalización) y al mismo tiempo acercar la discusión al ciudadano haciéndole partícipe y coprotagonista más consciente en el proyecto territorial.

Se trataba, en definitiva, de buscar entre todos referencias espaciales adecuadas para la ordenación; y en esa búsqueda, los ejemplos de experiencias como la de Cataluña (a cargo del Doctor Josep Oliveras) o de Navarra (Ana Ugalde), incluida ahora también, constituyen aportaciones de especial interés para la reflexión.

Asunción Urzainki.

Coordinadora de las Jornadas.

San Sebastián 20 de septiembre 1995

La comarca: ¿Realidad o ficción?

JUAN ANGEL PORTUGAL ORTEGA

MODERADOR DE LAS JORNADAS
PONENCIA INTRODUCTORIA

Sin duda, desde siempre una de las mayores preocupaciones del geógrafo ha sido el análisis detallado del territorio y de los fenómenos tanto naturales como sociales que en él se producen.

Para ello siempre se ha visto obligado a parcelar el territorio en espacios geográficos susceptibles de ser aprehendidos en su compleja realidad, si bien muchas veces son divisiones territoriales que se escapan de toda normalización respecto de la estructuración administrativa del territorio, caso de las parcelaciones territoriales en base a un concreto elemento natural o hecho geográfico, o caso por ejemplo de las denominadas cuencas visuales de los estudios del paisaje.

Frente a estas divisiones convencionales o “interesadas” que realiza el analista del territorio, se encuentran las divisiones administrativas que legalmente se establecen para la realización de la actividad socioeconómica y política.

Una de estas unidades territoriales es la comarca, que se sitúa dentro del esquema territorial-administrativo autonómico en una posición intermedia entre el municipio y la provincia.

Si bien no existe una postura doctrinal unánime del contenido propio de la comarca, sin embargo, su interés desde el punto de vista geográfico o territorial puede localizarse en el hecho de constituir un elemento de ordenación espacial singularizado por un contenido funcional.

Sin embargo existen aún múltiples dudas dentro de la doctrina del análisis espacial sobre si la unidad territorial comarcal representa una

realidad objetiva y tangible, lo cual conllevaría necesariamente a un planteamiento científico de búsqueda e identificación de dichas unidades dentro del espacio geográfico; o por el contrario, son simples divisiones del espacio establecidas por el hombre con alguna finalidad operativa, postura esta última, que nos llevaría a considerar las comarcas como meras construcciones arbitrarias, válidas únicamente para alcanzar el fin u objeto que justificó su delimitación.

Es precisamente en este punto donde radica el interés de realizar estas Jornadas, que se celebraron en Mayo de 1994 dedicadas al análisis de la comarca como unidad territorial singular, en las cuales tuviera cabida la reflexión desde diferentes puntos de vista de acuerdo o en línea con el carácter multidisciplinar que corresponde a todo análisis espacial.

Para dar respuesta a este objetivo se ha pretendido realizar un planteamiento del hecho comarcal desde diferentes niveles de estudio. Un primer gran nivel de debate, que abarcaría una reflexión teórica de la comarca como entidad territorial y que, a su vez, se ha desdoblado en dos jornadas de reflexión, una centrada en las bases o dimensiones que la justifican (dimensión histórica, base geográfica y perspectiva funcional) y otra, focalizada en un análisis de dichas perspectivas en su plasmación concreta en las experiencias de las Comunidades de Cataluña y del País Vasco.

Un segundo gran bloque pretende alcanzar un nivel de reflexión centrado ya en un nivel práctico de la realidad cotidiana, comprende el papel vertebrador que desempeña la comarca respecto de otros niveles de división territorial así como respecto a los servicios que puede ofrecer al administrado.

En el estudio de la comarca, al igual que en el de cualquier otro ente territorial municipal o supramunicipal, se hace referencia obligada al territorio como uno de los elementos definidores de los mismos. En tal sentido se expresa el contenido del párrafo segundo del artículo 11 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) —en adelante LRBRL—, cuando expresa que el territorio junto a la población y la organización constituyen los elementos básicos del Municipio.

El concepto de territorio adquiere gran importancia en la conceptualización y análisis de cualquier ente territorial, caso de la comarca, a partir del hecho de que todo territorio necesita estar parcelado y organizado

con el objeto de que la administración pueda ser ejercida de forma eficaz. Esta finalidad por sí sola puede justificar el que el poder se haya preocupado siempre de establecer unos límites geográficos que se correspondan con distintos niveles posibles de actuación administrativa.

Esta reflexión llevada al ámbito de la disciplina geográfica nos posibilita definir la comarca como el territorio que mantiene una homogeneidad en sus condiciones del medio natural y en sus actividades humanas o, lo que es lo mismo, con una identidad natural y humana común.

El elemento territorio que, para los geógrafos es un concepto hasta cierto punto pacífico dentro del análisis espacial, no lo es para la doctrina jurídica administrativa, dado que la discusión sobre su esencia e importancia definitoria en los entes supramunicipales sigue siendo un punto de disconformidad y discusión científica.

Y, en este caso concreto, la polémica se encuentra centrada en el papel que juegan los denominados “entes territoriales” frente a los “no territoriales” cara a la vertebración del territorio en unidades espaciales heterogéneas.

El sector más tradicional explica la existencia de los entes territoriales desde la denominada teoría de la cualidad, que concibe el territorio como un elemento del Estado, frente a la teoría que lo concibe como ámbito de competencias y sustenta la razón de ser de los denominados entes no territoriales.

Frente a esta línea de pensamiento mayoritaria, algunos autores, caso de Santamaría Pastor, se desmarcan de la misma aduciendo que dicha distinción debe realizarse entre un conjunto de entes primarios, que usualmente se califican de entes territoriales, frente a los restantes o, también denominados entes no territoriales, a los que cabría calificar, de forma más acertada, de entes instrumentales.

La actual diversidad de posturas doctrinales trae causa de la explicación que la teoría iusnaturalista del Estado concede al elemento territorio, para quien éste es algo más que el espacio físico en el que los entes pueden ejercer válidamente sus competencias, es su elemento constitutivo esencial o mejor aún, un presupuesto necesario sin el cual no cabe imaginar la existencia misma del ente. Por su parte, para los entes no territoriales, el territorio sería sólo el espacio físico en el que desarrollan sus actividades.

Sin embargo, en opinión de García de Enterría, el concepto de ente territorial elaborado por la doctrina tradicional ha sufrido una crisis importante en sus contenidos esenciales.

Ciertamente, a partir de la obra de Kelsen pierde nitidez la distinción entre entes territoriales y no territoriales, por entenderse que el concepto del territorio, en tanto que elemento constitutivo del ente, carece de sustancia jurídica, dado que supondría un espacio delimitado dentro del cual rige un ordenamiento o se aplica una competencia concreta.

Por encima de toda esta discusión doctrinal cabe reseñar algunas reflexiones que, sin duda, aportan claridad a tal diferenciación y son afirmaciones que gozan de amplio consenso.

Así, resulta claro que los entes territoriales extienden su poder sobre la totalidad de la población existente en su territorio, a diferencia de los no territoriales que sólo lo ejercen sobre aquella parte de la misma relacionada con el fin que prestan.

Si bien las Administraciones territoriales poseen universalidad de fines, las institucionales, por el contrario, responden a un principio de especialidad o, lo que es lo mismo, surgen para la satisfacción de un objeto concreto y determinado.

Asímismo los entes territoriales cuentan con cláusulas generales de competencia, mientras que los institucionales se limitan a gestionar aquellos fines concretos que justifican su creación.

Según esta afirmación la comarca sería un ente de carácter claramente territorial dado que según el artículo 42.2 de la mencionada LRBRL puede asumir competencias de los municipios que la integran, sea por delegación o consenso.

Con independencia de toda la discusión doctrinal descrita en la conceptualización acerca de la comarca, se hace obligado partir de los preceptos legales que normativizan, y a la postre hacen posible su realidad como nivel intermedio de la organización territorial.

Para ello, debe indicarse en primer lugar que el texto constitucional no garantiza, sino más bien prevé en su artículo 141.3¹ la posibilidad de que se creen agrupaciones de municipios diferentes a la provincia, o de

¹ De acuerdo a la literalidad del artículo 141.3 CE: "Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia".

que, mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos de las Comunidades Autónomas puedan establecer circunscripciones territoriales propias tal como se desprende de la literalidad del precepto 152.3² de la Norma Fundamental.

De este modo, al establecerse la tipología de los entes locales, se diferencian los entes constitucionalmente garantizados u obligatorios (municipio, provincia, islas), de los entes opcionales que las Comunidades Autónomas pueden potestativamente crear (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, etc). Por ello, el tratamiento que de la comarca pudiera realizarse en el propio Estatuto de Autonomía, en tanto que ley de carácter orgánica y resultante del ejercicio de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, debe ser necesariamente entendido como circunscripción o demarcación territorial de la Comunidad y no como un ente local stricto sensu.³

A diferencia del Estatuto de Autonomía para Cataluña donde en su artículo 5.1 se recoge expresamente la afirmación estatutaria según la cual Cataluña “estructurará su organización territorial en municipios y comarcas”, el Estatuto de Autonomía del País Vasco en ninguno de sus preceptos recoge expresamente el término “comarca”, sino que de forma implícita o sobreentendida se hace referencia a la misma a través de la expresión “demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal”.

De cualquier modo la posibilidad de creación de unidades comarcales dentro de la estructura territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV), se encuentra recogida en el mismo Estatuto de Autonomía y, en concreto, en su artículo 10.1, donde se dispone que la Comunidad tiene competencia exclusiva en materia de demarcaciones municipales sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos tal como se dispone en el artículo 37 del Estatuto, en cuya literalidad se expresa que los órganos forales de los Territorios Históricos tendrían competencias exclusivas dentro de sus respectivos territorios en materia de demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan de los límites de la provincia.

² artículo 152.3 CE : “Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”.

³ No debemos olvidar que las determinaciones estatutarias resultan vinculantes para el legislador autonómico, radicando aquí la operatividad de lo que puede denominarse garantía estatutaria.

A pesar de este reconocimiento normativo, sin embargo, se observa una gran heterogeneidad y falta de consenso en la división comarcal del País Vasco, máxime si se tiene en cuenta que cada institución administrativa ha ido elaborando su propia división comarcal en base a sus concretos intereses hasta llegar a la actual comarcalización unificadora del EUSTAT que particiona el territorio en veinte unidades comarcales.

Frente a la situación desconcertante manifiesta en nuestra Comunidad, Cataluña presenta una experiencia paradigmática respecto al hecho comarcal, donde ya desde 1883 el mismo proyecto de Constitución del Estado Catalán reclamaba la comarca como órgano intermedio de comunicación y gobierno entre los Municipios y el Estado federal. Sin lugar a dudas, estos fuertes antecedentes históricos reivindicativos de este nivel intermedio territorial han cristalizado en la Ley 6/1987 de 4 de abril sobre organización comarcal de Cataluña.⁴ Cabe destacar en esta disposición normativa el contenido de su artículo segundo donde se recogen los criterios seguidos en su división y organización comarcal: por un lado se dispone la coincidencia necesaria entre los entes comarcales y los espacios geográficos en que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica, agrupando asimismo a municipios con características sociales e históricas comunes; por otro lado dichos entes comarcales deberán ser los más adecuados para hacer efectivos los principios de eficacia, descentralización y participación en la prestación de los servicios sociales. Más aún, esta ley se convierte, según se desprende de la literalidad de la misma, en un elemento indirecto de reforma de la estructura municipal de Cataluña.

Si bien en la actualidad las comarcas catalanas disponen de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, servicios sanitarios, sociales, culturales, deportivos, etc, sin embargo, tal y como lo expresa el Profesor Oliveras en su Ponencia, dichas competencias deben graduarse con sumo cuidado al objeto de evitarse duplicidades materiales respecto a los Ayuntamientos y Diputaciones.

Para abordar el contenido material de la comarca en tanto que ente territorial normativizado debemos acudir al artículo 42 de la LRRL en cuya literalidad se expresa que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus propios Estatutos, podrán crear en su territorio

⁴ Igualmente la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/1983, de 1 de junio) regula la comarca como ente local y como circunscripción para el ejercicio de las competencias autonómicas.

comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. A este respecto se ha llegado incluso a afirmar que los que pudieran llegar a considerarse intereses supramunicipales son normalmente afrontados por entes cuya base es la agrupación de municipios.

Más aún, en no pocas ocasiones la existencia de realidades administrativas situadas por encima de los Municipios es lo que hace que se justifique la existencia de unos intereses supramunicipales característicos y, a la vez, diferenciados de los municipios para cuyo tratamiento se crean fórmulas en las que los Municipios se agrupan, caso de los entes comarcales.

Siguiendo el precepto de la LRBRL, la iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios municipios interesados, si bien, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que deberán agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.⁵

Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen. Se deja explícitamente recogido una reserva material competencial municipal, dado que la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el artículo 25.

Por tanto claramente la comarca es una entidad territorial institucionalizada, con personalidad jurídica plena, con derechos y obligaciones, con medios técnicos administrativos y, por supuesto, con órganos políticos.

Una vez abordada la figura de la comarca desde un punto de vista geográfico y, sobre todo, legal, cabe señalar que igualmente desde la óptica económica territorial se ha llegado a ver en las comarcas un ele-

⁵ De esta exigencia se exime a la Generalitat de Cataluña por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

mento de interés en la corrección de los desequilibrios espaciales, en tanto que marco adecuado para la localización y resolución de los desequilibrios regionales optimizando la preservación y gestión de los recursos naturales y permitiendo una adecuada planificación de las infraestructuras entendidas en su más amplio sentido, no sólo como infraestructuras técnicas sino también equipamiento social.

En este sentido las mismas Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de la CAPV plantean la conveniencia de la escala comarcal como base para la delimitación de las áreas funcionales del territorio y marco suficientemente próximo para detectar las necesidades del ciudadano.

Asimismo se indica que las actuaciones a esta escala territorial intermedia resultan de particular interés cara a conseguir la incorporación de las áreas rurales a los procesos generalizados de desarrollo, así como para frenar el deterioro de sus estructuras sociales, demográficas y económicas mediante la creación de equipamientos, dotaciones y alicientes de diverso tipo en las cabeceras comarcales con criterios de solidaridad, racionalidad y eficacia.

Cabe significar que en las DOT se observa una fuerte identificación de la escala territorial intermedia o comarcal con el concepto de funcionalidad entendido en su sentido versátil, de forma que sea capaz de evolucionar con las necesidades de su territorio y que sea capaz de responder a las demandas tanto presentes como futuras del territorio.

Si tenemos en cuenta que la comarca es una agrupación de municipios, cada uno de los cuales posee su peculiar idiosincrasia, no cabe duda de que la comarca es una macroorganización espacial que encierra unidades muy heterogéneas entre sí. Por ello se hace preciso la búsqueda de elementos aglutinadores partiendo de la realidad específica de cada entidad municipal con el objeto de superación de lo peculiar o particular para tender hacia lo genérico, hacia un proyecto de vida común o la búsqueda de una planificación integral.

Al hilo de estas afirmaciones, en la conceptualización de la comarca cobra particular interés la búsqueda de una identidad o sentido de pertenencia de una población hacia una entidad territorial que sobrepasa los límites locales.

Sin embargo, este desideratum que facilitaría la materialización de la comarca como nivel territorial intermedio con identidad propia encuentra importantes obstáculos, tales como la no existencia de una conciencia

clara de lo que se entiende o debe entenderse por comarca desde los mismos interesados o municipios, así como la falta de un objetivo o proyecto común, lo cual motiva frecuentemente la atomización de los esfuerzos y una correlativa pérdida de eficacia y eficiencia, no sabiéndose muchas veces qué competencias se deben ceder y cuáles asumir. Otros posibles frenos a la materialización de dicha identidad serían la desigualdad de los tamaños de los municipios, la aludida idiosincrasia propia de cada uno de ellos, la falta de interrelación y comunicación que acerque las actividades y los conocimientos de unos municipios a otros, etc.

Por todo ello, como alternativa constructiva en la búsqueda de dicha identidad se propone la búsqueda de elementos aglutinadores y canales formales de intercambio técnico, partiéndose siempre de la base o nivel popular. Deben realizarse funciones de cooperación y asesoramiento municipal pero a un nivel que no suponga una implementación de competencias ni conlleve usurpar poderes de decisión de otros niveles político-administrativos.

De forma concluyente puede afirmarse que en el estado actual de la estructura territorial, la comarca se debe configurar como un nivel intermedio que a manera de bisagra interconexione el nivel municipal con el provincial. Para ello deberá asumir unos contenidos competenciales que no impliquen duplicidad de funciones con el resto de los niveles, siendo por tanto una entidad que se configure como dispensadora y gestora de servicios que resultarían de dudosa viabilidad por parte de los municipios de forma individualizada, dadas su complejidad y costes económicos.

La comarca encuentra su sentido en cuanto entidad territorial funcional idónea para la planificación y gestión administrativa, si se plantea como marco para la prestación de los distintos servicios públicos, como pieza básica para la racionalización del sistema jerárquico urbano e incluso permite una mayor identificación y localización de los problemas, dado que genera para la solución de los mismos un movimiento de solidaridad y de compromiso compartido dentro de la comarca que, incluso, llega a afianzar los lazos de solidaridad intrarregional derivado de la identidad de problemas y aspiraciones.

Para la búsqueda de la necesaria identidad comarcal se hace preciso aunar esfuerzos en una mayor interconexión de información así como en la búsqueda de elementos aglutinadores que a manera de sustrato común sirvan de objetivos e intereses por los que trabajar de forma solidaria.

Resulta de interés traer a colación dentro de estas afirmaciones las tres condiciones que según las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco deben conjugarse al objeto de una adecuada delimitación y estructuración comarcal del territorio de la CAPV. En primer lugar se apunta la necesidad de una cierta homogeneidad geográfica. En segundo lugar, la existencia de uno o varios núcleos que se configuren como polos estructurantes dentro del conjunto urbano conformado por municipios de menor tamaño situados en su entorno geográfico. Finalmente, un factor de complementariedad, de forma que se aprecien unos niveles de interrelación interna mayor que con el exterior cara a la prestación de servicios y actividades de nivel propiamente comarcal.

La comarcalización del País Vasco: Opciones y estrategias

SOLEDAD NOGUÉS LINARES

PROFESORA DE URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO.
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS DE CAMINOS,
CANALES Y PUERTOS DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

Junto a los Municipios y los Territorios Históricos, cuya vigencia histórica y actual es indiscutible y, en cualquier caso, indisponible según el ordenamiento jurídico, la legislación actual, recientemente desarrollada, posibilita el establecimiento de una nueva división territorial de escala intermedia en el esquema de organización territorial-administrativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la comarca.

En orden a esa posibilidad, y en el entendimiento de que la comarca constituye un ámbito espacial idóneo para el desarrollo de determinadas actuaciones públicas con incidencia territorial, la reflexión acerca de las opciones y perspectivas de configuración de este nivel, así como de las bases, criterios y estrategias de la división intrarregional en el País Vasco cobra, además de pleno sentido, actualidad.

1. El esquema de vertebración Político-administrativo actual

Con la descentralización político-administrativa que configura el nuevo Estado español de las Autonomías, como consecuencia de la cual se produce el traspaso de competencias y la posibilidad de establecer una legislación propia, sobreviene a la Comunidad Autónoma –regulados los aspectos básicos por el ordenamiento jurídico estatal– la tarea de desarrollar al detalle la función normativa en materia de Régimen Local, y culminar el proceso de construcción y vertebración de sus correspondientes Entes locales. La dificultad de esta tarea hace que el proceso se lleve a cabo con cautela y lentitud, pudiendo afirmarse que en la actualidad Pro-

vincia y Municipio se consolidan como componentes básicos del esquema de organización territorial local, no existiendo como realidad jurídico-administrativa Entes comarcales, a pesar de la posibilidad de su reconocimiento.

El proceso se inicia con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, norma institucional básica de la Comunidad, después desarrollada mediante fuentes sub-estatutarias, que define las líneas esenciales de la nueva estructuración organizativa autonómica.

Dejando de lado el Municipio, que constituye la célula básica de convivencia y participación de los ciudadanos, y cuya regulación de carácter básico en sus aspectos organizativos y competenciales está determinada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el peculiar modelo de organización diseñado por el Estatuto de Autonomía, que supone la integración del régimen foral y las instituciones de autogobierno propias de los Territorios Históricos, por una parte, y por otra del régimen constitucional autonómico, en un sistema institucional unitario¹, destaca, como rasgo singular, el importante papel conferido a la Entidad provincial en la configuración del nuevo Régimen Local.² Peculiaridades que son consecuencia de situaciones históricas y planteamientos políticos particulares.

En el marco de la Constitución vigente que, en su disposición adicional primera, “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, el Estatuto vasco otorga a las instituciones forales y sus respectivos ámbitos territoriales, las provincias, el máximo respeto en el conjunto estatutario español. Si bien éstas pasan a denominarse “Territo-

¹ Un diseño organizativo que trasluce la tensión dialéctica entre los principios de historicidad y contemporaneidad. MARTIN MATEO, R.: “Administración autonómica de Euskadi”, Revista de Administración Pública, 1980, nº 91, p. 7. Idea después reiterada en la Exposición de Motivos de la Ley de Territorios Históricos cuando dice que “la vertebración política de Euskadi, lo que plantea, a su vez, la necesidad de “conjugación de las existencias derivadas de una organización político-administrativa nueva con el respeto a los regímenes Jurídicos privativos y competencias de sus Territorios Históricos”, constituye uno de los aspectos más relevantes del desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía.

² Un modelo de organización territorial y articulación de los entes locales muy diferente al de otras Comunidades Autónomas de clara vocación antiprovincial como Cataluña o, menos evidente, el caso de la Comunidad Valenciana.

rios Históricos”³, en esencia, como se expresa en el Art. 2.2. del Estatuto “coinciden con las provincias, en sus límites actuales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya”.

El restablecimiento de los derechos históricos de los territorios forales que recoge el Estatuto de Gernika, requiere la actualización de la estructura organizativa autonómica, por lo que posibilita que cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco, en el seno del mismo, conserve o en su caso restablezca y actualice su organización e instituciones privativas de autogobierno (Art. 3).⁴ Un nuevo modelo de organización local que implica consiguientemente una redistribución de competencias, pasando los órganos forales a constituirse en instituciones recipientarias dentro de sus territorios de las funciones legislativas y ejecutivas determinadas por el Parlamento Vasco, además de las competencias señaladas en el Estatuto (Art. 37. 3 y 4.).⁵

Desde el punto de vista de desarrollo organizativo, la disposición legal más importante lo constituye la Ley vasca 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos, considerada como la pieza fundamental del modelo de organización político-administrativa de la Comunidad Autónoma. Esta Ley, denominada Ley de Territorios Históricos, regula las relaciones entre las diversas Administraciones públicas. Dos aspectos definen y caracterizan la articulación de los Territorios Históricos en el sistema institucional y administrativo autonómico:

³ Se elude la denominación de provincias, que sí aparecía en cambio en el Estatuto de 1936. Un hecho “contrahistórico” para A. GUAITA MARTORELL “cuando precisamente las vascongadas eran las provincias por antonomasia”, como ha señalado en su artículo “Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978”, Revista de Administración Pública, 1981, nº 94, p. 49.

⁴ Un régimen especial en el contexto del Régimen local español, que procede de las guerras carlistas y permanece vigente hasta la guerra civil en el caso de Guipúzcoa y Vizcaya, y en el de Alava, tras recobrar parte de sus fueros terminada la guerra se mantiene durante todo el período político posterior.

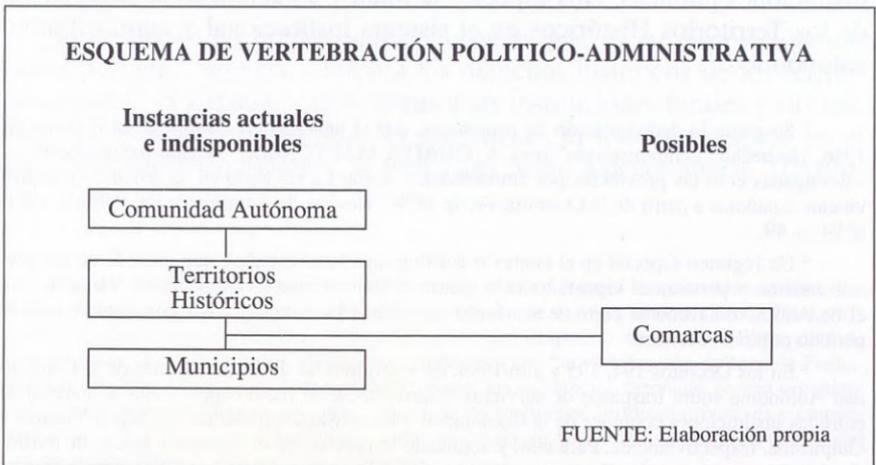
⁵ En los Decretos 194, 195 y 196/1984, de 9 de junio, se dictan las normas de la Comunidad Autónoma sobre traspasos de servicios (transferencia de medios personales y materiales) entre las instituciones comunes de la Comunidad y los territorios históricos de Alava Vizcaya y Guipúzcoa, respectivamente. Para ello, y siguiendo lo previsto en el Estatuto y la Ley de territorios históricos, se crean las Comisiones mixtas, formadas por un número igual de representantes del Gobierno vasco y la Diputación foral correspondiente, con el objeto de acordar las competencias que debe asignarse a cada institución. Ello refleja las dificultades de articulación entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones forales.

1) La supremacía de las Instituciones comunes (Parlamento/Gobierno) en el seno del ordenamiento institucional del País Vasco.

2) Un sistema administrativo de distribución de competencias entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y los Organos forales de los Territorios Históricos (Juntas Generales y Diputaciones forales) estructurado y jerárquico, en sus aspectos de materias competenciales normativas y ejecutivas. La Ley vasca⁶ reserva a la Comunidad Autónoma la competencia en las materias no reconocidas a los Territorios Históricos (Art. 6.1).

Peculiaridades del Estatuto y la legislación dictada en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que son respetadas por la Ley de Bases de Régimen Local, tanto en lo que se refiere a organización territorial como al aspecto competencial (titularidad y ejercicio). Así se especifica en el conjunto desarrollado de preceptos que se regulan en la disposición adicional segunda de esta Ley.

En esta estructuración organizativa construida, cuyo alcance desde la perspectiva comarcal lleva inherentes implicaciones significativas, no se ha incorporado como Ente jurídico-administrativo la Comarca, a pesar de que la legislación autonómica haya previsto de forma implícita su posible configuración.



⁶ En contraposición a lo regulado en el Estatuto de la República, que otorga a las provincias las facultades no conferidas a las instituciones de la Región.

Teniendo en cuenta que en el momento presente existen tres instancias administrativas indisponibles (Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio), la cuestión estriba en dirimir, de un lado, si es acertado defender, desde el punto de vista de costes y eficacia administrativa, la creación de un nuevo escalón, y de otro, si es oportuno olvidar que en ciertas áreas es claramente perceptible la conveniencia de establecer una base espacial acorde con la realidad territorial y las necesidades de racionalización y coordinación de las acciones públicas.

2. La necesidad de los ámbitos supramunicipales en la planificación y gestión territorial

El planteamiento de un marco de ámbito comarcal tiene su fundamento en las contradicciones que han presentado la ordenación y gestión del territorio (incompatibilidad del planeamiento, insuficiencia financiera y gestora de los municipios, descoordinación interadministrativa), cuya práctica, constreñida a las estructuras político-administrativas existentes, ha demostrado su propia incapacidad para instrumentar soluciones a problemas que requieren tratamientos supramunicipales.

Una aproximación a las bases y procesos de la gestión y planificación territorial en la Comunidad Autónoma vasca, pone de manifiesto la disfuncionalidad existente entre la realidad territorial y los instrumentos y ámbitos territoriales adoptados para la resolución de la problemática existente.

2.1. Las dificultades en la prestación y gestión de los servicios públicos

La pertinencia de las propuestas de ámbitos supramunicipales que sirvan de marco a la gestión pública de los servicios, proviene desde la óptica de la Administración municipal de la coexistencia de dos realidades ampliamente conocidas: De un lado, el reducido tamaño de los municipios; de otro, su escasa capacidad financiera y de gestión, así como su falta de medios personales y materiales.

La Comunidad Autónoma del País Vasco no está exenta de los problemas derivados del minifundismo municipal que afecta de forma generalizada al territorio español, como rasgo estructural de raíces históricas. En Vizcaya y Guipúzcoa la superficie media municipal se encuentra entre

las menores de España, y Alava es una de las provincias españolas de mayor porcentaje de pequeños municipios en orden al número de habitantes.

Este pequeño tamaño de los municipios es una característica histórica en la Comunidad, acentuada en los últimos años: Entre 1981 y 1991 el número total de municipios pasa de 228 a 247; un aumento de cerca de una veintena de municipios en tan sólo diez años que muestra el significativo número de desanexiones producidas, espectacular en el contexto español e igualmente respecto a la situación autonómica de decenios anteriores.

**EVOLUCION DEL NUMERO DE MUNICIPIOS
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA, 1981-1991**

Año	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa	C.A.P.V.
1981	51	96	81	228
1986	51	102	82	235
1991	51	109	87	247

Fuente: Instituto Vasco de Estadística

Si se atiende a la variable tamaño medio de los municipios, en Alava la superficie media municipal ronda la media nacional, siendo inferior en una reducida proporción, con 59,7 km², mientras en los Territorios Históricos de Guipúzcoa y Vizcaya la media municipal se sitúa muy por debajo de la correspondiente a España, con 23,0 y 20,3 km² respectivamente.

Tomando en consideración el otro parámetro significativo, el demográfico, puede observarse el considerablemente elevado número de municipios de la Comunidad con una población inferior a los 5.000 habitantes. Los 79, 57 y 48 municipios de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava de tamaño poblacional inferior a dicha cifra en 1991, representan respectivamente el 72,5, 65,5 y 94,1% de la población total de cada Territorio Histórico. Si bien en Vizcaya existe un mayor número de pequeños municipios en cifras absolutas, es en Alava donde en términos relativos esta tipología de municipios supone una mayor proporción en relación al total de municipios, no tanto debido a la fragmentación de su mapa municipal –caso de

Vizcaya-, como al escaso volumen de población que caracteriza en general a su territorio, con una densidad de 90,7 hab./km².

**LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA, 1991**

Territorio	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa	C.A.P.V.
Superficie (Km ²)	3.047	2.217	1.997	7.261
Población hecho	276.457	1.156.245	676.307	2.109.009
Densidad (hab./Km ²)	90,7	521,5	338,7	290,5

Municipios

Número total	51	109	87	247
Superf. media (Km ²)	59,7	20,3	23,0	29,4
Nº munic. < 5.000 h.	48	79	57	184
% munic. < 5.000 h.	94,1	72,5	65,5	74,5
Pbl. mun. < 5.000 h.	36.653	111.432	71.546	219.631
% pbl. mun < 5.000 h.	13,3	9,6	10,6	10,4

Fuente: Instituto Vasco de Estadística

Aún es más extrema la situación, si se consideran los denominados micro y submunicipios. Los municipios de población por debajo de los 2.000 y 500 habitantes representan en la Comunidad Autónoma el 60,0 y 27,1% respectivamente (y sólo contienen el 5,2 y 0,9% de la población); microfundismo municipal que alcanza cotas particularmente altas en Álava.

Frente a este panorama, hay en el otro extremo un reducido número de municipios que concentran la gran mayoría de la población de la Comunidad. Mientras los 184 municipios de menos de 5.000 habitantes sólo reúnen en cifras absolutas 219.631 habitantes, es decir el 10,4%, los 4 únicos municipios existentes de población superior a los 100.000 habitantes (Bilbao, Vitoria, San Sebastián y Baracaldo) concentran el 40,9% de los efectivos demográficos de la Comunidad (863.454 en número).

Un fuerte desequilibrio demográfico que se caracteriza por una elevada concentración de población en las capitales de los Territorios Históricos y especialmente en el área metropolitana de Bilbao, y, en contrapartida, una despoblación que afecta de forma general al espacio rural vasco y que se muestra particularmente acusada en ciertas comarcas alavesas (Valles y Montaña Alavesa).

En este panorama de desequilibrio demográfico, el tema de los pequeños municipios, su considerable importancia en términos absolutos y relativos, se presenta como un problema a resolver. La especial fórmula financiera que representa para la Comunidad Autónoma del País Vasco el Concierto Económico, y la propia capacidad financiera de la Administración Pública vasca en general, constituyendo un buen soporte de la estructura municipal, no la excluye de la problemática general de los pequeños municipios caracterizada por la insuficiencia financiera, la falta de medios materiales y tecnológicos y la escasez de personal cualificado⁷, que repercute en serias dificultades en la prestación y gestión de los servicios a los ciudadanos.⁸

En esta situación parece difícil suponer que el nivel prestacional asignado por la Ley de Bases de Régimen Local al sector de los pequeños municipios se encuentre asegurado en la práctica, y en todo caso que sea económico y racional facilitar su instalación y mantenimiento en cada municipio.

Rentabilidad económica y racionalidad administrativa que exigen, para la prestación y mantenimiento de ciertos servicios públicos, en especial aquellos de elevados costes de instalación y mantenimiento, el fomento de la cooperación intermunicipal, bien a través de la agrupación

⁷ Su considerable magnitud ha sido señalada por J. Landa: "Piénsese por ejemplo (afirma), que en una gran mayoría de éstos, el personal a su servicio se reduce a un único funcionario no siempre a dedicación completa. Pero además, la dispersión geográfica de los mismos; la ausencia de profesionalización de los cargos políticos correspondientes (corporativos); la inexistencia de estudios universitarios centrados en la problemática municipal... etc., representan un cuadro de difícil superación al menos a un corto o medio plazo". LANDA MENDIBE, J.: "Reflexiones en torno a la formación del personal de los pequeños y medianos municipios vascos", CEUMT, 1989, nº 110, p. 46.

⁸ Una respuesta (parcial) de la Administración vasca a esta situación, ha sido puesta en marcha por la Diputación Foral de Vizcaya con la creación del Servicio de Coordinación y Asistencia a los Entes locales, cuya función es el asesoramiento a las Corporaciones Locales, principalmente en el campo de la gestión económica y su informatización.

en comarcas o la asociación en mancomunidades;⁹ una institución esta última cuyo desarrollo ha sido relativamente escaso.

2.2. La ausencia de una política integrada de Ordenación Territorial

La existencia, por una parte, de relaciones entre municipios adyacentes, que hacen que las demarcaciones administrativas no se correspondan con la realidad territorial, y por otra, de determinadas funciones y actuaciones de carácter sectorial (infraestructuras, equipamientos, etc.) que exceden la competencia municipal, justifican el escalón intermedio también desde la perspectiva de la ordenación territorial.

A pesar del intento de incorporar estas precisiones mediante la definición de diferentes instrumentos y determinaciones legales, en las que subyace la necesidad de implementar una planificación coordinada y jerarquizada, el análisis de las cuestiones fundamentales sobre las que ha girado la planificación en el País Vasco, manifiesta las limitaciones vinculadas a la práctica real cotidiana, que ponen en cuestión su validez real.

La ordenación del territorio ha sido entendida como en el resto de España esencialmente como ordenación urbanística, al margen de la planificación socioeconómica, de ahí que se enfatice en la ausencia de una verdadera política de ordenación del territorio. Más bien el planeamiento y gestión urbanística, escasamente adecuados a la realidad territorial, unidos a las insuficiencias de una política sectorial desordenada y poco coordinada, han dificultado la corrección de los desequilibrios territoriales, poniendo de manifiesto la necesidad de otros instrumentos para definir una estrategia territorial global.

En realidad, no sólo no ha existido una coordinación con la planificación económica y sectorial, sino que tampoco ha habido una integra-

⁹ Las mancomunidades como fórmula asociativa de carácter voluntario han tenido un éxito diferenciado según los territorios históricos. Frente a un desarrollo más amplio en Guipúzcoa, donde existe un total de 17 en 1989, y en Vizcaya (15), el Territorio Histórico de Alava sólo cuenta con 2. Una cifra global que puede considerarse, sin embargo, significativa, si se tiene en cuenta el escaso desarrollo práctico que ha experimentado en España esta Institución. Cfr. NOGUES LINARES, Soledad: La comarca en la ordenación y gestión del territorio. Una aproximación a la situación en la Comunidad Autónoma del país vasco. Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto vasco de Administración Pública. Bilbao, 1990, pp. 104-106 y 234-243.

ción vertical y jerárquica de la planificación física del territorio. Como instrumento de la Administración Pública para la ordenación espacial de los usos, actividades y asentamientos humanos, el planeamiento urbanístico implementado ha mostrado múltiples contradicciones: la inadecuación de las opciones instrumentadas se evidencia en buena medida en la elección de las figuras de planeamiento y de los ámbitos territoriales de aplicación.

Desde el punto de vista de las opciones instrumentadas puede hacerse una distinción en dos etapas que muestran la dialéctica habida entre planeamiento municipal y supramunicipal desde los años sesenta hasta la actualidad;¹⁰ etapas cuyos límites se encuentran marcados por la legislación vigente en cada período:

- Una primera etapa, durante el tiempo de vigencia de la Ley del Suelo de 1956, en la que las contradicciones de la ordenación urbanística, se muestran bajo diferentes aspectos en cada provincia: O bien se adoptan figuras de planeamiento pero no se desarrollan instrumentos de coordinación o mejor dicho no tienen la aplicación prevista (Vizcaya y Guipúzcoa), o bien ni tan siquiera existe una política coherente de ordenación urbanística (como ocurre en el caso de Alava). En este período junto al planeamiento municipal que se desarrolla en Guipúzcoa y Alava, se implementan en Vizcaya fórmulas de planeamiento de ámbito comarcal, pero entendidos como instrumentos de regulación, en ausencia de órganos de gestión comarcales¹¹ e igualmente de directrices territoriales de nivel superior, no existiendo pues una integración vertical y jerárquica en la planificación física del territorio.
- Esta situación no cambia con la aprobación de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, con la que se inicia una segunda etapa caracterizada por la lenta renovación del planeamiento y la exclusiva adopción en todas las provincias de figuras de planeamiento municipal como instrumento básico de regulación urbanística, a pesar del reconocimiento expreso de la nueva Ley de la posibilidad de establecer planes de coordinación de ámbito supramunicipal.

El desarrollo de un planeamiento de rango municipal, facilitando una mayor autonomía y agilidad de gestión, pero desprovisto de las líneas

¹⁰ Un estudio más profundo sobre el planeamiento en este período se recoge en NOGUÉS LINARES, S.: Op. cit., pp. 183-201.

¹¹ Si exceptuamos el caso de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao.

as de ordenación generales de un plan director de coordinación o unas directrices, produce la pérdida de armonización del planeamiento, que muestra dificultades de compatibilización y la inadaptación respecto a la verificación en ciertas áreas de relaciones y problemas territoriales que superan los límites municipales, evidenciando la necesidad de un marco coherente de planificación, que prevea la integración urbanística vertical y jerárquica así como su coordinación con la planificación socioeconómica.

3. La dificultad de aproximación al hecho comarcal

La adopción del nivel comarcal, al margen de su naturaleza y contenido, lleva implícita la necesidad de definir ámbitos territoriales adecuados, lo que confluye en la problemática de la división territorial.

Ateniéndonos al debate teórico, la comarca se presenta como un concepto múltiple, indefinible de una manera unívoca en sus aspectos de identificación, contenido, dimensiones y límites.¹² Esa diversidad conceptual ha repercutido de manera directa en el proceso de división comarcal y en la elección de criterios que conlleva toda delimitación, encontrándonos en la práctica distintas comarcalizaciones sobre el mismo territorio dependiendo de los objetivos que se pretenden conseguir.

El territorio que constituye en la actualidad la Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido, al igual que el resto de las comunidades espa-

¹² Aspectos en los que se centra la problemática existente en la aproximación al concepto de comarca y la comarcalización:

- Respecto a la identificación, cabe preguntarse si existen realmente o son divisiones arbitrarias del territorio;

- el contenido responde a dos categorías fundamentales de criterios: homogéneos, de rasgos uniformes sobre el espacio, y funcionales, organizadas en torno a un punto central;

- de la dimensión, intermedia entre el municipio y la región, se han establecido diversas magnitudes en función de la superficie (centenares de Km²), la población (entre 50.000 y 150.000 hab.), distancia-tiempo que es preciso recorrer hasta la cabecera (30-40 minutos), recursos, nivel de dotaciones...;

- por último, de la aplicación de variables de uniformidad (de tipo histórico, natural, socioeconómico, etc.) o de cohesión (flujos de personas y mercancías) es posible deducir las fronteras de la delimitación comarcal, por la pérdida de homogeneidad de un rasgo o el debilitamiento de la intensidad de movimientos, pero difícilmente puede precisarse un límite estricto. Cfr. NOGUES LINARES, S.: La comarca en la planificación y gestión del territorio. Tesis Doctoral. Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria. Santander, 1992, vol 1, pp. 27-50.

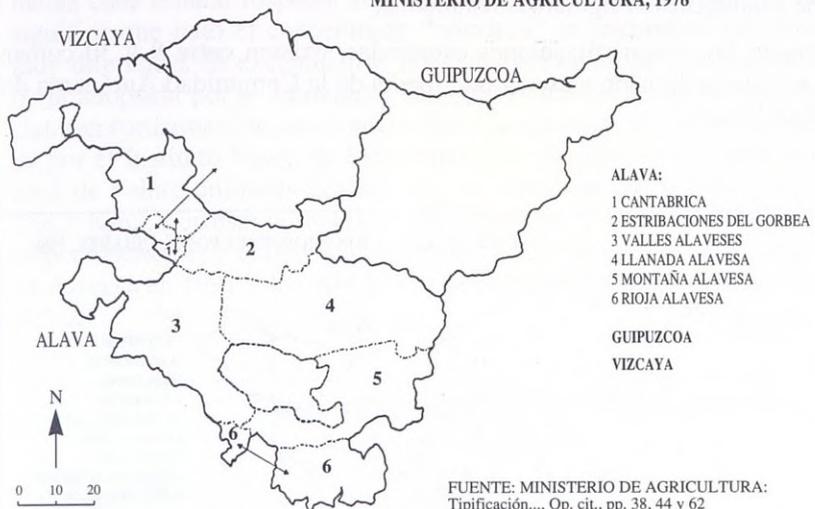
ñolas, objeto de múltiples divisiones internas; no se ha establecido, sin embargo, una división comarcal oficial o una propuesta aceptada de forma generalizada. El estudio de las principales comarcalizaciones efectuadas o propuestas hasta el momento tiene un doble interés: De un lado, evidencia la virtualidad y al mismo tiempo las insuficiencias de una comarcalización plural, tan diversa en su delimitación como en sus objetivos; de otro, pone de manifiesto la inexistencia de una estructura comarcal claramente definida, lo que explica la débil identidad comarcal y escasa tradición observable en una parte importante del territorio vasco. La Comunidad Autónoma vasca no tiene ni la tradición comarcalizadora ni la definición comarcal que puede observarse en otros lugares de España, como es el caso de Cataluña.

Desde las circunscripciones históricas a las comarcalizaciones más recientes, se han establecido demarcaciones o sucedido propuestas de división intrarregional diversa: el resultado ha sido un territorio plurifracccionado. La delimitación de espacios homogéneos o funcionales, abordada a partir de un conjunto de factores, entre los que además de los históricos, los físico-naturales y socio-económicos han sido los principales, se ha encontrado con las peculiaridades propias de la Comunidad, en particular, la homogeneidad en la configuración física de una parte significativa del espacio regional; y un acentuado desequilibrio territorial, patente en la elevada concentración urbana y socio-económica. Ello explica el que ciertas alternativas de comarcalización propongan como "comarca" un espacio de ámbito claramente supracomarcal, sin distinguir ningún límite interno.¹³

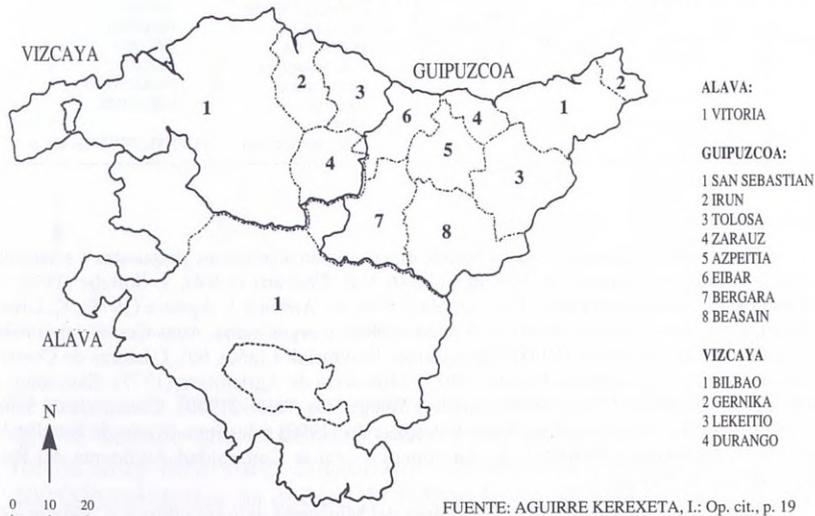
¹³ La comarcalización adoptada por el Ministerio de Agricultura, en 1977, constituye un buen ejemplo de la indiferenciación del espacio provincial atendiendo a determinados criterios de homogeneidad, de tipo geográfico-naturales. Frente a la provincia de Alava, que se subdivide en seis comarcas, Guipúzcoa y Vizcaya están formadas por una sola comarca de elevada extensión. MINISTERIO DE AGRICULTURA: Tipificación de las comarcas agrarias españolas. Secretaría General Técnica. Madrid, 1978, pp. 37-46 y 61-4.

Un ejemplo modélico de la dificultad asimismo de abordar la delimitación comarcal del País Vasco ha sido sintetizado por I. Aguirre. Tomando en consideración exclusivamente los movimientos pendulares de los trabajadores y el radio de atracción de las actividades terciarias se configura una comarcalización funcional, en la que se pone de manifiesto la existencia de un área de influencia en torno a Bilbao, que articula un territorio de gran extensión, un espacio también grande en el área circundante a Vitoria, y en contraposición un territorio multifracccionado en el caso de Guipúzcoa (que es donde en su opinión los criterios utilizados pueden ser aplicables). AGUIRRE KEREXETA, 1.: "Las Comarcas de Euskadi: Situación actual", I Xornadas sobre A Comarcalización Na Ordenación Do Territorio, Santiago de Compostela, 26 y 27 de febrero de 1988, pp. 7 y 8.

COMARCALIZACION DE LA SECRETARIA GENERAL TECNICA DEL
MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1978



COMARCALIZACIÓN PROPUESTA POR I. AGUIRRE KEREXETA, 1988



La recopilación y contrastación de las principales divisiones comarcales efectuadas por los diversos organismos, entidades y autores¹⁴, permite establecer los siguientes resultados:

– Según las comarcalizaciones estudiadas, existen entre 8 y 30 comarcas¹⁵ en la división a escala intermedia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



¹⁴ Concretamente el estudio se ha basado en las comarcalizaciones propuestas o establecidas por los siguientes autores: A. Revenga (1960) V.E. Chávarri (1964), I. Sollube (1968) I. Aguirre (1974), A. Precado (1974), J.M. Azaola (1976), G. Arrien e I. Aguirre (1978), K. Uriarte (1980), F.J. Gómez Pineiro (1985), I. Aguirre (1988); y organismos, Atlas Comercial (1963), Ministerio de la Gobernación (1965) Diputaciones Provinciales (años 60), Cámaras de Comercio (años setenta), Caja Laboral Popular (1977) Ministerio de Agricultura (1977), Elecciones a Juntas Generales (1979, 1983 y 1987), Instituto Geográfico Vasco (1980), Consejería de Sanidad (1983), Instituto Vasco de Estudios e Investigación (1990) e Instituto Vasco de Estadística (1991). Cfr. NOGUÉS LINARES, S.: La comarca ...en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Op. cit., p. 95 y ss.

¹⁵ Casos extremos de las comarcalizaciones del Ministerio de Agricultura y K. Uriarte respectivamente.

– Se producen grandes diferencias comarcales en cuanto a extensión superficial de las comarcas en Km² y volumen de población –e igualmente cabe señalar respecto al nivel de desarrollo económico–, lo que significa que bajo el concepto de “comarca” se encuadran territorios muy diferentes. Si exceptuamos las comarcalizaciones extremas, caso de la adoptada por el Ministerio de Agricultura, en donde las diferencias son fortísimas, en una comarcalización tipo medio como la utilizada por el Instituto Vasco de Estadística, por ejemplo, que establece un total de veinte unidades comarcales, la extensión oscila entre 71,6 y 788,3 Km², correspondientes al Bajo Bidasoa y la Llanada Alavesa respectivamente, y la población entre los 2.922 habitantes de la Montaña Alavesa en 1991 y los 904.475 pertenecientes a la comarca del Gran Bilbao.



– El número de “cabeceras de comarca” es asimismo muy variable, de lo que se deduce que el concepto de centro comarcal es entendido de forma muy diferente, englobando desde una entidad de cerca de 400.000 habitantes en el caso de Bilbao hasta núcleos urbanos de escásimo volumen de población como Campezo o Laguardia, que no

alcanzan los 1.000 habitantes, difícilmente capaces de sostener los servicios mínimos, lo que refleja la dificultad de detectar cabeceras claras como consecuencia de las propias carencias del sistema urbano. Un fenómeno que afecta principalmente a Alava en donde, excepto en el entorno de Llodio, no existe ningún núcleo de tamaño poblacional superior a los 4.000 habitantes.

- Respecto a la delimitación, sólo en algunas comarcas (en especial La Rioja Alavesa, Las Encartaciones, La Llanura Alavesa y el Duranguesado) se observa una gran coincidencia en la mayoría de las propuestas, frente al resto del territorio en el que predomina el disentimiento en cuanto a los límites, precisamente los espacios comarcales de carácter tradicional y configuración nítida; espacios que por su contenido histórico, pertinencia física y/o afinidad socio-económica poseen una mayor identidad comarcal.

La superposición de las diversas comarcalizaciones propuestas permite observar la escasa coincidencia de las distintas delimitaciones. Un resultado que evidencia que la división intrarregional del País Vasco, exceptuando determinadas áreas concretas, no está claramente definida, presentándose la mayor parte del territorio como un espacio plurifraccionado. Una multiplicidad que evidencia que la delimitación comarcal requiere, junto al estudio profundo de la realidad territorial y su funcionamiento, la rigurosa selección de criterios en orden al fin y caso concretos.

El territorio del País Vasco, en resumen, se encuentra con una evidente paradoja: De un lado, la necesidad de disponer de una base espacial que facilite la racionalización y eficacia de las acciones públicas; de otro, la dificultad de abordar la división intrarregional en un marco territorial en el que predomina la multiplicidad e inestabilidad de límites.

4. Posibilidades y perspectivas desde el nivel intermedio: La comarca como ente local o unidad territorial

La superación de las contradicciones planteadas puede encauzarse con la posibilidad de autoorganización local y territorial que permite el Estado de las Autonomías. En la incorporación de la comarca, una cuestión clave de la política legislativa sobre Régimen Local y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma, pueden sistematizarse dos alternativas, que resumen las posibilidades de opción en la incorporación de este nivel o escala territorial:

1. **La comarca como Ente Local**, entendida como un nuevo escalón político-administrativo en la estructuración territorial de la Comunidad Autónoma, en la que se residenciarían competencias procedentes del resto de las Administraciones Públicas.

2. **La comarca como unidad territorial**, de planificación y/o gestión administrativa, en una consideración de la comarca como división territorial unificada, como delimitación de ámbitos supramunicipales que sirvan de referencia a las acciones públicas en materia de ordenación del territorio (nivel comarcal en el que se coordine el planeamiento físico con la programación económica y sectorial) y gestión administrativa (dotaciones y servicios).

4.1. La Comarca como Ente Local en la estructuración organizativa diseñada por la legislación autonómica

La aprobación del Estatuto posibilita, aunque otorgándole carácter voluntario, la configuración de entidades locales de ámbito supramunicipal que permitan implantar una política eficaz de dotación de servicios, ordenación del territorio y desarrollo socio-económico; una posibilidad reconocida por fuentes sub-estatutarias que, sin embargo, no ha sido desarrollada por una normativa específica que preceptúe su creación.

En contraposición con el destacado papel atribuido al escalón provincial, el establecimiento de las entidades locales de nivel intermedio¹⁶ no se encuentra claramente resuelto en el esquema organizativo preceptuado por el Estatuto vasco. En realidad, la palabra “comarca” no aparece en el texto estatutario; sin embargo, aunque elude el término comarca, sí está presente en él la idea comarcal cuando establece que las “demarkaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales” son competencia exclusiva del órgano foral del respectivo Territorio Histórico (Art. 37.3.c).

La aplicación conjunta e integrada de tres preceptos previstos en el Estatuto, permite la configuración de instituciones locales supramunicipales en el seno del esquema de estructuración organizativa autonómica:

¹⁶ Cfr. LOPEZ DE JUAN, J.: “Entidades supramunicipales del País Vasco. Comarcas y Mancomunidades”, en Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Oñati, 1982, pp. 265-282.

- El primer precepto, es la previsión del restablecimiento y actualización del sistema organizativo e institucional privativo de cada Territorio Histórico.
- El segundo, la posibilidad mencionada de constituir demarcaciones territoriales supramunicipales.
- Y el tercero, la asignación y delegación de competencias desde la Comunidad Autónoma a las Instituciones Forales, una parte de las cuales pudieran ser asumidas por el eslabón comarcal, que también podría recibir ciertas competencias tanto del nivel municipal como del comunitario.

La promoción de Entes de nivel intermedio prevista en el Estatuto, se reconoce asimismo en la Ley de Territorios Históricos, que recoge entre las competencias atribuidas a los mismos como competencia de carácter exclusivo las “Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no excedan de los términos del Territorio Histórico” (Art. 7.a).

E igualmente, en las Normas forales institucionales¹⁷ se encuentra, entre las materias que corresponde aprobar a las Juntas Generales en el ejercicio de su potestad normativa, la “organización y división político-administrativa del Territorio Histórico”, precepto que aparece en las normas forales de Vizcaya y Alava (Art. 6.2.a)6) y se repite también en la de Guipúzcoa, en la que además se añade como materia de aprobación las “demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales” (Art. 6.1.j) y k), reiterando con ello los postulados establecidos en el Estatuto y en la Ley de Territorios Históricos sobre entidades supramunicipales.

En resumen, y desde la perspectiva del territorio de la Comunidad Autónoma vasca, la Comarca ha sido configurada por la legislación autonómica sólo como una posibilidad de su organización, y no como entidad necesaria. El establecimiento de una Administración territorial de nivel comarcal en el seno del nuevo modelo organizativo autonómico, es una

¹⁷ - Norma foral de organización de las Juntas Generales y Diputación Foral de Vizcaya (aprobada en Juntas Generales de 5 de enero de 1983).

- Norma foral sobre organización institucional del Territorio Histórico de Guipúzcoa (aprobada en Juntas Generales de 12 y 13 de enero de 1983).

- Norma foral sobre organización institucional del Territorio Histórico de Alava (aprobada en Juntas Generales de 7 de marzo de 1983).

Los tres textos son muy similares con variaciones puntuales.

competencia de carácter voluntario otorgada estatutariamente a los Territorios Históricos.

La comarcalización del territorio del País Vasco, de acuerdo con la normativa vigente en la Comunidad Autónoma, se llevaría a cabo mediante la participación diferenciada de tres instancias:

- El Parlamento Vasco, al que corresponde, según lo preceptuado en la legislación básica estatal, la competencia legislativa para regular y establecer el procedimiento de creación de comarcas, pudiendo además residenciar en dicho escalón el ejercicio descentralizado de las competencias de la Comunidad Autónoma que considere oportunas.
- Las Juntas Generales de los respectivos Territorios Históricos, que ostentan el papel fundamental en el proceso de comarcalización, puesto que el Estatuto y las disposiciones legislativas sub-estatutarias les otorgan la función de determinar el ámbito territorial de las entidades supramunicipales y de aprobar las demarcaciones territoriales resultantes siempre que no excedan los límites provinciales, teniendo también la facultad de efectuar la consiguiente reasignación de competencias.
- Y los municipios, que constituyen la base sobre la que se conformaría una Administración comarcal, y de los que falta por concretar en la legislación autonómica su nivel de participación en la iniciativa comarcalizadora. Es principalmente en función de sus necesidades e intereses por lo que la comarca debería asumir la tarea de prestación y gestión de actividades y servicios de alcance supramunicipal.

La Comarca es pues sólo una posibilidad de la legislación, de la que falta por definir su organización, competencias, recursos y régimen jurídico, con los límites establecidos por la legislación básica del Estado, no gozando de garantía estatutaria, por lo que puede de la misma manera ser abolida.

4.2. El papel de la unidad comarcal en el marco de la nueva ley de política territorial de la Comunidad Autónoma

Junto a la configuración de la comarca como Ente local, el reciente ordenamiento jurídico autonómico introduce el nivel supramunicipal como ámbito intermedio de la ordenación del territorio.

El origen de esta nueva etapa de la política territorial autonómica en la que se establece una planificación jerarquizada, estructurada en distintos niveles, entre los que el comarcal tiene un papel importante al permitir la compatibilización del planeamiento y la conexión entre la planificación física, socioeconómica y sectorial se encuentra en la configuración del Estado de las Autonomías, como consecuencia de la cual se produce el traspaso de competencias y la posibilidad de desarrollar una legislación propia que establezca la política y estrategias de ordenación en la Comunidad.

Entre 1978 y 1980 se realiza el traspaso de competencias urbanísticas y de ordenación del territorio de la Administración del Estado al Consejo General vasco: Por Real Decreto 1981/1978, de 5 de julio, se produce la transferencia de competencias en materia de Agricultura, Industria, Comercio y Urbanismo; y dos años más tarde, por Real Decreto 2581/1980, de 21 de noviembre, el traspaso de competencias y servicios en materia de Ordenación del Territorio y del litoral y Urbanismo, cuya redistribución entre los diferentes niveles administrativos de la Comunidad, que parte del establecimiento de un marco normativo interno, la Ley de Territorios Históricos¹⁸, se ha materializado mediante Decretos.¹⁹

¹⁸ En la que se regula la delimitación de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de los Territorios Históricos:

La Ley atribuye a los Territorios Históricos las competencias sobre ordenación del territorio que se relacionan a continuación:

a) De carácter exclusivo:

– Demarcaciones municipales y supramunicipales, que no superen los límites administrativos del Territorio Histórico correspondiente.

– Redacción y aprobación de los Planes Forales de Obras y Servicios, Asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades locales.

– Carreteras y caminos de su Territorio, desde su planificación a la construcción, mantenimiento y financiación, atendiendo a las determinaciones que establezca el Plan General de Carreteras de la Comunidad y la Red estatal.

– Montes, aprovechamientos, servicios forestales, vías pecuarias, guardería forestal, y conservación y mejora de suelos agrarios.

– Obras públicas en su territorio.

b) Desarrollo y ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en las siguientes materias:

– Reforma y desarrollo agrario.

– Policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces, riberas y servidumbres.

– Conservación, mejora, restauración o excavación del Patrimonio Histórico Artístico Monumental y Arqueológico.

c) Ejecución en las siguientes materias:

– Administración de espacios naturales protegidos.

– En materia de urbanismo, los Territorios Históricos tienen las facultades de “iniciativa

En el marco de esta normativa, las instituciones de la Comunidad Autónoma han proyectado una serie de instrumentos de planificación económica, sectorial y física, puestos en marcha por el Gobierno Vasco en coordinación y con la colaboración del conjunto de instituciones con incidencia sobre el territorio de la Comunidad, cuyo objetivo principal se dirige a aminorar los desequilibrios y disfuncionalidades observadas en el sistema territorial.

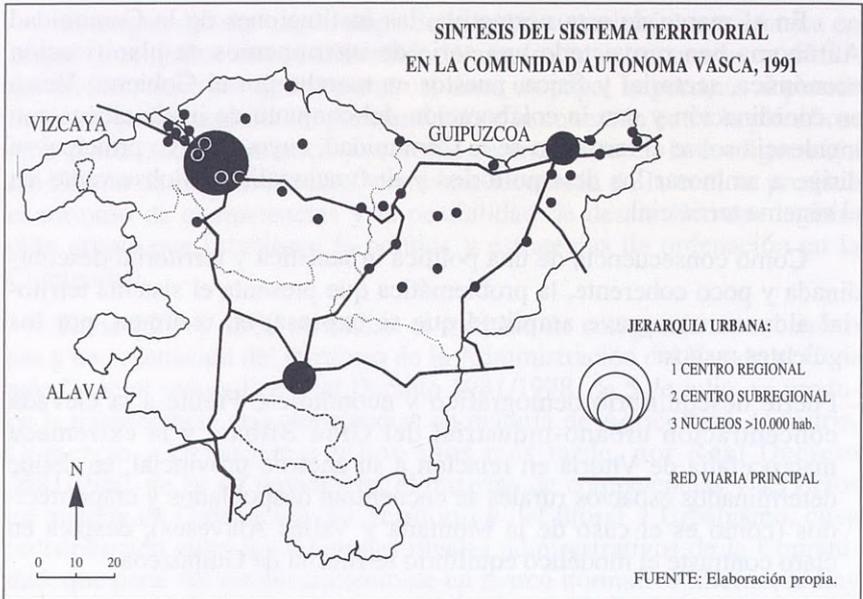
Como consecuencia de una política urbanística y territorial descoordinada y poco coherente, la problemática que presenta el sistema territorial alcanza una grave amplitud que se expresa, en resumen, por los siguientes rasgos:

- Fuerte desequilibrio demográfico y económico: Frente a la elevada concentración urbano-industrial del Gran Bilbao, y la extremada macrocefalia de Vitoria en relación a su entorno provincial, en donde determinados espacios rurales se encuentran despoblados y empobrecidos (como es el caso de la Montaña y Valles Alaveses), destaca en claro contraste el modélico equilibrio territorial de Guipúzcoa.
- Insuficiente articulación territorial intrarregional y deficiente accesibilidad del territorio, derivada del trazado de la red de infraestructuras; desarticulación que es especialmente patente en Alava.
 - Déficits en equipamientos y servicios.
 - Degradación ambiental y deterioro de la calidad de vida.

redacción, ejecución gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las determinaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos" (Art. 7).

Son competencias de las Instituciones Comunes, la legislación y ejecución en las materias no reconocidas o atribuidas a los Territorios Históricos correspondiéndole de forma exclusiva al Parlamento la facultad de dictar normas con rango de Ley (Art. 6). De acuerdo con este precepto las competencias de carácter sectorial de mayor incidencia territorial ejercidas por el Gobierno Vasco son las de vivienda, industria, turismo, transportes e infraestructuras, mapa sanitario, ordenación universitaria, hidrológica, del comercio, ordenación y protección de espacios naturales, patrimonio cultural y Plan General de la Comunidad Autónoma. OÑORO PÉREZ, F.: "La Ordenación del Territorio en el País Vasco", Estudios Territoriales, 1989, nº 29, p. 142.

¹⁹ En concreto, el traspaso de las competencias urbanísticas del Gobierno Vasco a las Diputaciones Forales se ha realizado en 1985 mediante Decretos.

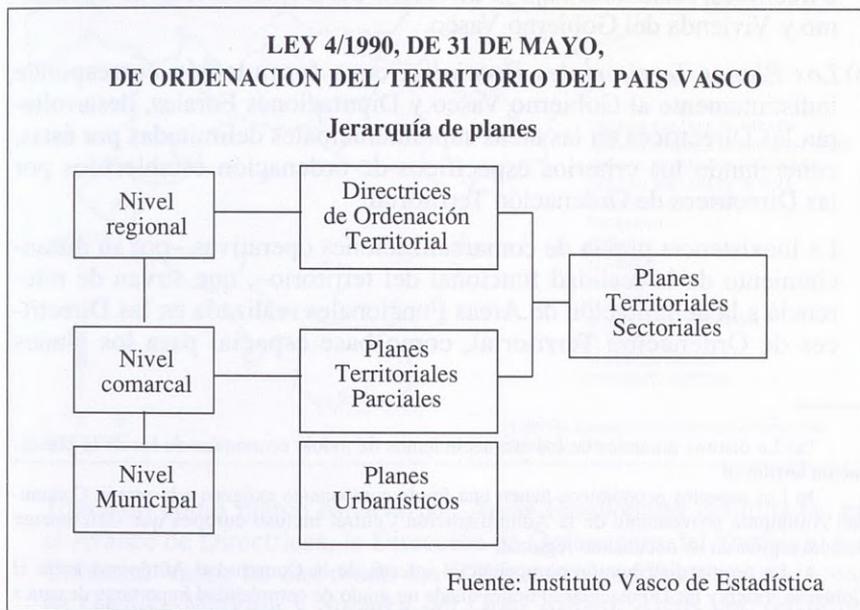


Tras la elaboración por el Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco del “Diagnóstico y prioridades del Plan Económico a Medio Plazo” se pone en marcha un Plan Económico para el período 1989-1992 que pretende dar una respuesta operativa a los desequilibrios estructurales de la economía. La planificación económica se orienta a la consecución de dos objetivos básicos: recuperación y modernización de la economía y desarrollo de una política de bienestar que se traduzca en una mejora de los niveles de dotación de bienes y servicios de carácter social. Para ello se pretenden coordinar las actuaciones y capacidad financiera del conjunto del sector público vasco en la implementación de los planes y programas previstos: Planes económicos, entre los que los más importantes son el Plan Europa 93, el P.N.I.C., Programas Comunitarios, el Programa de Apoyo Industrial y la Zona Industrializada en Declive del País Vasco; y simultáneamente e integrados Planes sectoriales, como el Plan General de Carreteras, los Planes de Saneamiento y Abastecimiento, el Plan de Ferrocarriles, el Plan de Aeropuertos y el Plan de Puertos Menores.²⁰

²⁰ Ibidem, pp. 143 y 144.

Faltaba, sin embargo, por concretar, el marco legislativo en el que se movería la Ordenación del territorio en el País Vasco, para que pudiera producirse la articulación definitiva de la política regional; con ello se definiría también el papel que había de jugar el nivel comarcal. La reciente Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco,²¹ viene a cubrir ese hueco.

Los objetivos generales de la Ley, tal como se explicitan en la Exposición de Motivos, son “el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de la población”.²² La Ley, sin embargo, no pone énfasis especial en la planificación económica,²³ aunque prevé la necesaria integración con los planes de índole económica y sectorial.



²¹ Boletín Oficial del País Vasco, 3 de julio de 1990, nº 131, p. 5988-6006. Un comentario exhaustivo sobre esta Ley puede consultarse en AVILA ORIVE, J.L.: La Ordenación del Territorio en el País Vasco: Análisis, ejercicio y delimitación competencial. Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas. Madrid, 1992.

²² Ibidem, p. 5988.

²³ Según J.M. Erquicia, esa falta de incidencia específica se debe a las siguientes circunstancias:

Con el fin de asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial correspondientes a los diferentes niveles de la Administración en el ejercicio de sus competencias, se dispone la concurrencia de tres instrumentos de ordenación, entre los que el nivel comarcal o supramunicipal conforma el segundo escalón en la jerarquía de planeamiento establecida:

- a) *Las Directrices de Ordenación Territorial*, que constituyen el marco general de referencia al que habrán de ajustarse los planes económicos, sectoriales y urbanísticos, teniendo carácter vinculante tanto para las Administraciones Públicas como para los particulares.

En estos momentos, una vez culminadas las fases de Análisis y Diagnóstico, y Avance,²⁴ se está tramitando la aprobación definitiva de las Directrices, realizadas bajo la dirección del Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco.

- b) *Los Planes Territoriales Parciales*, cuya formulación corresponde indistintamente al Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, desarrollarán las Directrices en las áreas supramunicipales delimitadas por éstas, concretando los criterios específicos de ordenación establecidos por las Directrices de Ordenación Territorial.

La inexistencia previa de comarcalizaciones operativas –por su distanciamiento de la realidad funcional del territorio–, que sirvan de referencia a la delimitación de Areas Funcionales realizada en las Directrices de Ordenación Territorial, como base espacial para los planes

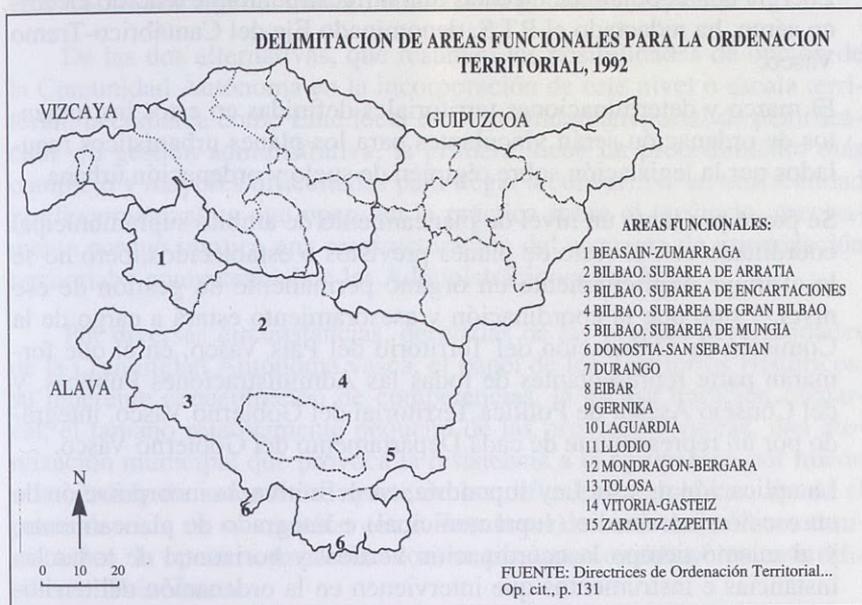
“a) La distinta dinámica de los acontecimientos de índole económica de los de la planificación territorial.

b) Los aspectos económicos tienen una fuerte componente exógena a la propia Comunidad Autónoma proveniente de la Administración Central incluso europea que difícilmente pudiera regirse en un documento regional.

c) La propia distribución competencial interna de la Comunidad Autónoma entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales añade un grado de complejidad importante de cara a obtener un documento que recoja la ordenación territorial y la programación económica de todas las actuaciones sectoriales de cada administración.” ERQUICIA OLACIREGUI, J.M.: “Ordenación del Territorio”, Curso sobre Derecho Urbanístico Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, septiembre 1992, p. 25.

²⁴ Una exposición pormenorizada de los trabajos y fases del proceso de redacción de las Directrices hasta finales de 1992 puede consultarse en ERQUICIA OLACIREGUI, J.M.: “Figuras de Ordenación Territorial definidas en la Ley 4/1990, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco”, Curso sobre Derecho Urbanístico, Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, octubre 1992, p. 5-20.

territoriales parciales, ha conducido a la elaboración de una propuesta efectuada fundamentalmente con arreglo a criterios "funcionales", es decir, áreas apoyadas en la localización de un centro o cabecera y la delimitación de su ámbito de influencia o radio de acción, e integrando en segundo lugar otros aspectos de carácter histórico-tradicional, socio-económico y físico-ambiental, que establece una subdivisión en quince áreas acorde con el objetivo planteado, el desarrollo equilibrado del territorio de acuerdo al modelo territorial propuesto.²⁵



Tomando como marco espacial las Areas Funcionales delimitadas en el Avance de Directrices, la Dirección de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco ha elaborado los P.T.P. correspondientes a las Areas de Gernika-Markina y Subárea del Gran Bilbao, Areas del Territorio Histórico de Guipúzcoa, así como el concerniente a Vitoria-Gasteiz.

c) *Y los Planes Territoriales Sectoriales*, elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y los Organos Forales de los Territorios Histó-

²⁵ Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Avance. Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco. Vitoria, 1992, pp. 37-38, 60 y ss.

ricos en el ejercicio de sus competencias con incidencia territorial (obras, actividades o servicios), cuyas determinaciones deben ser compatibles con las Directrices y Planes Territoriales Parciales.

La definición de esta figura, junto a la propuesta en el Avance de Directrices de algunos de los diversos planes que pueden desarrollarse, se ha traducido en la elaboración por el Departamento de Urbanismo y Vivienda del Avance del P.T.S. de Suelo Industrial, y el Avance del P.T.S. Residencial. Al mismo tiempo, el Ministerio de Industria y Energía con el objeto de ejecutar una infraestructura de tendido eléctrico aéreo, ha redactado el P.T.S. denominado Eje del Cantábrico-Tramo Vasco.

El marco y determinaciones territoriales definidas en estos instrumentos de ordenación serán vinculantes para los planes urbanísticos regulados por la legislación sobre régimen de suelo y ordenación urbana.

Se prevé por tanto un nivel de planeamiento de ámbito supramunicipal coordinado con el resto de planes previstos o establecidos, pero no se le atribuye explícitamente un órgano permanente de gestión de ese nivel,²⁶ sino que la coordinación y asesoramiento estará a cargo de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en el que formarán parte representantes de todas las Administraciones Públicas, y del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco, integrado por un representante de cada Departamento del Gobierno Vasco.

La aplicación de esta Ley supondría, en definitiva, la incorporación de un escalón intermedio (supramunicipal) e integrado de planeamiento, y al mismo tiempo la coordinación vertical y horizontal de todas las instancias e instrumentos que intervienen en la ordenación del territorio, posibilitando el desarrollo de una estrategia territorial global más acorde con la compleja problemática territorial.

* * *

²⁶ Asimismo, la autorización expresa para la creación de órganos especiales con fines urbanísticos, la constitución de Gerencias de Urbanismo, consorcios mancomunidades y agrupaciones para la gestión urbanística, establecida en el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, de fecha 1 de diciembre de 1989, no se recoge en la presente Ley.

La inexistencia de una concepción unívoca, que dificulta la aproximación al hecho comarcal, no debe ocultar, en definitiva, la conveniencia y posibilidad de comarcalizar en orden a la implementación de medidas coordinadas de planificación y gestión territorial.

El nivel comarcal ofrece un marco adecuado a la realidad, tanto para la racionalización y coordinación de las actuaciones con incidencia territorial (planes y programas de infraestructura, equipamiento, planeamiento...), como para la cooperación intermunicipal en la gestión de los servicios o dotaciones que requieran un nivel de población superior.

De las dos alternativas, que resumen las posibilidades de opción de la Comunidad Autónoma en la incorporación de este nivel o escala territorial, la comarca como Ente local o como unidad territorial de planificación y/o gestión administrativa, la primera, tiene un procedimiento más complejo y mayores dificultades para llegar a convertirse en una realidad jurídicoorganizativa que opere en la práctica sobre el territorio, precisamente porque implica una reestructuración del esquema de organización territorial y competencial de las Administraciones Públicas.

Por diversas circunstancias, derivadas de las propias peculiaridades de la Comunidad Autónoma vasca, el papel de los Territorios Históricos, su inherente concentración de competencias, la escasa tradición comarcal, el tamaño relativamente pequeño de las provincias vascas, una atomización municipal que provoca la resistencia a la agrupación por miedo a la pérdida de autonomía, aparte de las dificultades políticas, desde el punto de vista de su creación como Ente local de carácter jurídico-administrativo, la opción comarcalizadora se presenta considerablemente difícil en el País Vasco.

Una alternativa, factible desde la realidad actual, pasaría por el establecimiento de ámbitos comarcales sobre los que desarrollar la planificación integrada supramunicipal —prevista en la Ley de Ordenación Territorial del País Vasco—, así como la acción pública desde los distintos niveles de la Administración.

La configuración de la comarca como unidad territorial parece, por tanto, al menos a corto e incluso medio plazo, la opción más viable en el esquema de organización territorial-administrativo actual, pudiendo, en el caso de que exista voluntad política para su institucionalización, conformar un primer paso en la creación de la comarca como Ente local.

Bibliografía citada

- AGUIRRE KEREXETA, I: “Las Comarcas de Euskadi: Situación actual”, *I Xornadas sobre A Comarcalización Na Ordenacion Do Territorio*, Santiago de Compostela, 26 y 27 de febrero de 1988, 23 p.
- AVILA ORIVE, J.L.: *La Ordenación del Territorio en el País Vasco: Análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas. Madrid, 1992.
- Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Avance*. Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco. Vitoria, 1992.
- ERQUICIA OLACIREGUI, J.M.: “Ordenación del Territorio”, *Curso sobre Derecho Urbanístico*, Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, septiembre 1992, 56 p.
- “Figuras de Ordenación Territorial definidas en la Ley 4/1990, de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco”, *Curso sobre Derecho Urbanístico*, Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, octubre 1992, 34 p.
- GUAITA MARTORREL, A.: “Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978”, *Revista de Administración Pública*, 1981, nº 94.
- LANDA MENDIBE, J.: “Reflexiones en torno a la formación del personal de los pequeños y medianos municipios vascos”, *CEUMT*, 1989, nº 110, pp. 44-46.
- LÓPEZ DE JUAN ABAD, J. M.: “Entidades supramunicipales del País Vasco. Comarcas y Mancomunidades”, en *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vaso. Oñati, 1982, pp. 265-282.
- MARTIN MATEO, R.: “Administración autonómica de Euskadi”, *Revista de Administración Pública*, 1980, nº 91.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA: *Tipificación de las comarcas agrarias españolas*. Secretaria General Técnica. Madrid, 1978.
- NOGUÉS LINARES, S.: *La comarca en la ordenación y gestión del territorio. Una aproximación a la situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos, Instituto Vasco de Administración Pública. Bilbao, 1990.

- *La comarca en la planificación y gestión del territorio*. Tesis Doctoral. Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria. Santander, 1992, 3 vols.

OÑORO PEREZ, F.: "La Ordenación del Territorio en el País Vasco", *Estudios Territoriales*, 1989, nº 29, pp. 141-145.

La organización jurídica del espacio medieval guipuzcoano: De la tierra y el valle al alfoz de la villa y la comarca

JOSE RAMON GARCIA GONZALEZ
CATEDRÁTICO DE HISTORIA DEL TERRITORIO Y
URBANISMO DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

4. Urbanismo

Concepto

En una descripción de reciente formulación que tiene por objeto el estudio de la organización, definición y determinación de un asentamiento urbano, tanto en su aspecto físico como en el jurídico, este tipo de los estudios que explican y regulan los modos y las formas en que se organiza el territorio.

Según Prociato es el estudio general de las condiciones, de las necesidades y de las posibilidades de vida y de desarrollo de las ciudades.

En la actualidad los límites entre arquitectura y urbanismo se están perdiendo.

1. Guipúzcoa prehistórica

1.- Castillos y torres navarras en Guipúzcoa.

La coronación de Alfonso VIII en la campaña de 1197, tras la muerte de Ricardo Corazón de León el 6 de abril de 1199, con ambos príncipes para su casado y rey de Navarra Sancho VII el Fuerte, no sólo marca el estudio de los núcleos de poblaciones de Guipúzcoa.

La organización jurídica del espacio medieval guipuzcoano: De la tierra y el valle al alfoz de la villa y la comarca

JOSÉ LUIS DE ORELLA UNZUÉ

CATEDRÁTICO DE HISTORIA MEDIEVAL.
UNIVERSIDAD DE DEUSTO. SAN SEBASTIÁN

0. Urbanismo

Concepto:

Es una disciplina de reciente formulación que tiene por objeto el estudio de la organización, definición y determinación de los ambientes urbanos, tanto en su aspecto físico como en el jurídico, esto es, de las normas que explican y regulan los modos y las formas en que se asientan en el territorio.

Según Piccinato es el estudio general de las condiciones, de las manifestaciones y de las necesidades de vida y de desarrollo de las ciudades.

En la actualidad los límites entre arquitectura y urbanismo no siempre resultan claros.

1. Guipúzcoa preurbana

1.- Castillos y tenencias navarras en Guipúzcoa.

La conquista de Alfonso VIII en la campaña de 1200, tras la muerte de Ricardo Corazón de León el 6 de abril de 1199, con notable pérdida para su cuñado y rey de Navarra Sancho VII el fuerte, da pie para un estudio de los núcleos de poblaciones de Guipúzcoa.

Según Ximenez de Rada, Alfonso VIII ganó San Sebastián, Fuenterrabía, Beloagam (castillo Veloaga en el valle de Oyarzun), Zequiategui, Aizcorroz (en el valle de Léniz, en el monte Aitzorroz), Arlucea, Azprocia, Vitoria la Vieja, Marañón, Elousa, Athavit, Irurita, San Vicente de Atana y Santa Cruz. Dice textualmente: (R.Ximiii de Rada: Opera praecipua De Rebus Hispaniae, lib. VII, cap. XXXIII)

“Obtinuit itaque Rex nobilis Aldefonsus Victoriam, Aluvam et Guipuzcuam, et earum terrarum munitiones et castra, praeter Trevennum quod fuit postea commutatione Izurac datum sibi, Mirandam etiam dedit commutatione simili pro Portella, Sanctum Sebastianum, Fontem Rapidum, Beloagam, Zeguitagui, Aizcorroz, Asluceam, Arzorotiam, Victoriam Veterem, Maranionem, Aussam, Athavit, Iruritam et Sanctum Vicentium acquisivit”.

José Luis Banús y Aguirre da una interpretación toponímica de estos lugares identificando **Athavit** con **Ataun** siguiendo en esto a **Gorosabel**, **Elosua** con **Elousa**, en el barrio de San Andrés de Vergara, entre ésta y **Azcoitia**, en la divisoria entre el **Urola** y el **Deva**; más aún, siguiendo las crónicas de la época y otros testimonios, amplía el número y los nombres de los castillos guipuzcoanos, organizándolos de la siguiente manera:

a) Un grupo de tres castillos sobre la costa entre el **Urumea** y el **Bidasoa**: **San Sebastián**, **Fuenterrabía** y **Veloaga**. b) Otro grupo de tres en la cuenca alta del **Oria** en las líneas naturales de penetración desde **Navarra** a **Guipúzcoa** y en concreto al valle del **Urola**: **Ataun**, **Asua**, **Mendicute**. c) Otro grupo de tres castillos en el valle alto del **Deva**: **Aizcorroz**, **Arrasate** y **Elosua**.

“Históricamente, sigue **Banús**, tenemos un documento que testifica cual era la división de **Guipúzcoa** en **Universidades**, antes de que apareciera el municipio propiamente dicho, es decir, en la etapa pre-municipal. Es el supuesto documento de 1027 de restauración del Obispado de **Pamplona** y demarcación de su diócesis por **Sancho el Mayor** de **Navarra**. Documento apócrifo, pero cuya falsificación es evidentemente muy antigua, en forma tal, que a los efectos que lo vamos a estudiar aquí es de plena credibilidad”.

Según este documento **Guipúzcoa** estaba dividida en las universidades siguientes: **Oyarzun**, **Hernani**, **Berástegui**, **Ozue**, **Areria**, **Goyaz**, **Regil**, **Sayaz**, **Iraurgui**, **Iziar**, **Marquina**, **Vergara**, **Leniz** y el valle de **Oñate** bajo señorío particular y no de realengo.

2. División de Guipúzcoa en valles y corriedos

Sin embargo la existencia de los valles guipuzcoanos nos consta por la articulación episcopal medieval y por la territorialización de los dialectos del euskara.

La escritura de dotación de la catedral de Pamplona datada en 1027 aunque es una falsificación del siglo XIII, detalla los valles de que se integra la demarcación episcopal. Entre los valles señalados están los de: Berástegui, Araria, Hernani, Sayaz, Iciar, Iraurgi, Goyaz, Regil, Aulia u Oria, Cizurquil que conformarían la tierra de Guipúzcoa. A estos valles habría que añadir en la parte oriental el valle de Oyarzun y en la occidental estarían Mendaro, Marquina, Vergara y Leniz.

Por su parte **Sebastián de Insausti** dentro de una organización jurídica del espacio cree que Guipúzcoa estaba dividida en los valles siguientes:

- 1º Valle de Oyarzun con los territorios de Irún, Fuenterrabía, Lezo, Pasajes de San Juan, Oyarzun y Rentería.
- 2º Valle del Urumea o Hernani con los territorios entre el Urumea y el Oria como San Sebastián, Hernani, Urnieta, Lasarte, Usúrbil y Orio.
- 3º Valle de Marquina con los términos de Elgoibar, Placencia y Eibar. Este valle se disolvió con el nacimiento de las villas.
- 4º Valle de Iraurgi con los términos de Azpeitia y Azkoitia.
- 5º Valle de Leniz con los términos de Mondragón, Salinas, Arechavaleta y Escoriaza.
- 6º Valle de Sayaz extendido desde la orilla izquierda del Oria (esto es la universidad de Aya) hasta el límite occidental en Zumaya, y con los términos de Aya-Laurgain, Zarauz, Guetaria-Azquizu, Zumaya, Oiquina, Cestona, Aizarna y Aizarnazabal y como probables Regil, Vidania, Goyaz, Beizama y Albistur (que más tarde formaran la alcaldía de Sayaz).
- 7º Valle de Iciar con Motrico, Deva y Mendaro.
- 8º Valle de Bozue mayor y menor. El mayor con los territorios de Amézqueta, Abalcisqueta, Orendain, Icazteguieta, Baliarrain. Y Bozue menor con Villafranca, Alzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gainza, Isasondo, Lazcano, Legorreta y Zaldivia.

- 9º Parzonería de Alzania con Segura, Cegama, Idiazabal, Ursuarán, Legazpia, Cerain y la alcaldía de Arería (Zumárraga, Villarreal, Ormaiztegui, Ezquioga, Ichaso y Mutiloa).
- 10º Zumabazarrea que se extendía a Tolosa y a los pueblos del entorno como Berástegui, Eldua, Elduayen, Berrobi, Ibarra, Gaztelu, Leaburu, Oreja, Lizarza y Belaunsa.
- 11º Erniobea con el territorio entre Tolosa y Hernani y con Anoeta, Hernialde, Irura, Amasa-Villabona, Cizurquil, Alquiza, Larraul, Asteasu, Aduna, Soravilla-Andoain, Urnieta y parte de Astigarraga.
- 12º Entre valles, específicamente entre Leniz y Marquina con los territorios de Vergara, Anzuola-Usarraga, San Prudencio, Mártires, Elgueta y Angiózar.

División eclesiástica de Guipúzcoa

Desde el punto de vista eclesiástico tenemos que ver la diferenciación de diócesis (Calahorra, Pamplona y Bayona), lo mismo que señalar los corriedos y parroquias en que se organizaba la vida religiosa en la Provincia.

– El obispado de Bayona se extiende dentro de Guipúzcoa conformando el arciprestazgo menor y ocupando el valle de Oyarzun, el valle de Hernani, de Erniobea, Sayaz, Iciar, Iraurgui y la alcaldía mayor de Goyaz. En 1566 el Papa Pio V concedió a Felipe II que el arciprestazgo menor de Guipúzcoa juntamente con los territorios de los valles altonavarros de Lesaca, Goizueta, Santesteban, Elizondo y Urdax hasta el puerto de Belate pasasen a la diócesis de Pamplona.

– El obispado de Calahorra tiene en Guipúzcoa dos arciprestazgos: a) el de Leniz con las parroquias de Mondragón, Salinas, Arechavaleta, Escoriaza y otras anteiglesias rurales. Se subdivide en la vicaría de Mondragón (Elgueta y Angiózar) y la vicaría de Vergara y Anzuola. b) Arciprestazgo de Tavira de Durango con dos vicarías: la de Durango y la de Elgoibar que se centra en el valle de Marquina con los términos de Elgoibar, Placencia y Eibar.

– El obispado de Pamplona tiene el arciprestazgo mayor de Guipúzcoa que se articula en corriedos. Corriedo es el conjunto de iglesias parroquiales que se unían para pagar el tributo episcopal como reconoci-

miento de la autoridad. El corriedo se entregaba anualmente coincidiendo con la visita pastoral. Las ocho libras del corriedo eran pagadas por el conjunto de parroquias que formaban una demarcación administrativa. El arciprestazgo mayor de Guipúzcoa se dividía en diez corriedos y un cuarto. Según la distribución del año 1350 los corriedos eran los siguientes:

- Segura: incluía las iglesias de Segura, Idiaçabal, Ataun, Olaberria, Lazcano y Villafranca.
- Zozue: con las iglesias de Icassondo, Leguata, Icaztagueta, Alegría, Oriendayn, Amézqueta, Anazqueta (Abalcisqueta) Valiarran, Gaynça, Arama, Alçaga, Compayn (Zaldivia), Alço, Olaçabal.
- Gastaynaga: Ceguama, Ceraym, Mutiloa, Yesso, Algaym (Gaviria), Ezquiaga, Ariarayn, Ormaztegui, Beassayn.
- Val de Soreasu: Soreasso (Azpeitia) y Evalda (Azcoitia).
- de la Sierra: Alviçur, Ereçil, Bidania, Goyaz y Bayçama.
- Motricu: Motricu y Monrreal (Deva).
- Guetaria: Guetaria, Zumaya, Zarauz, Haya, Hayçarna, Hayçarnaçaval.
- Sanctus Milianus (Erniobeia): Astiasoa, Larraul, Aquca (Alquiza), Urruyneta, Ernialde, Ayndayn, Villabona, Irrurra.
- Tolosa (Dividido en dos medios de los cuales uno es Zumabazarrea): Tolosa, Anoeta, Zama, Yurre, Liçarça, Gaztelu, Orexa, Leyaburu, Belançá, Berrobi, Lascoayn.
- Berastegui: (medio corriedo que quedó convertido en un cuarto cuando se le segregaron Leiza y Areso): Blasteguy, Aresso, Leyça, Ledayon (Elduayen).
- San Sebastián: Sanctus Sebastianus, Sancta María, San Vicente, Hernani, Astigarraga, Lasarte, Usúrbil, Orio.

Conclusión

Los límites de la diócesis de Pamplona los describe **A. Mañaricua** con estas palabras; “por la costa hasta Motrico que pertenecía a Pamplona, seguía después en dirección Sur e internándose hacia Deva por los pueblos de Astigarribia (Calahorra), Mendaro, Alzola (Pamplona), cruzado el curso del Deva por las proximidades de Elgoibar que quedaba para Calahorra. Pasado el Deva la línea seguía la serie de montañas que sepa-

ran los valles comprendidos entre los ríos Deva y Urola hasta llegar al puerto de San Adrián. Desde este puerto la divisoria seguía el límite actual de las provincias de Navarra y Alava hasta llegar a la sierra de Codés con sus pueblos que quedaban para Calahorra”

2. Causas de la fundación de las villas guipuzcoanas

1. Causas demográficas
2. Causas económicas
3. Causas políticas
4. Causas jurídicas

A la hora de estudiar las causas que motivaron la fundación de estas villas y la aplicación de los diversos fueros, debemos preguntarnos por las causas demográficas, económicas, políticas y jurídicas:

– Demográficas: El auge poblacional europeo encuentra su cenit hacia el final del siglo XIII, pero ciertamente no retrocede ostensiblemente hasta la peste negra de 1348, sucesivamente repetida en Navarra, según los estudios de **Carrasco y Zabalo Zabalegui**, en la segunda mitad del siglo XIV. Para la aparición de la peste negra se han fundado ya cerca de veinte villas guipuzcoanas. Las crisis agrícolas y los cambios climáticos difícilmente pudieron afectar a una pequeña población repartida en tan extenso territorio. Por lo tanto podemos afirmar que el crecimiento demográfico europeo de finales del siglo XIII no tuvo razón de detenerse y siguió condicionando la creación de villas guipuzcoanas hasta la peste negra de 1348.

– Económicas: Desde que Alfonso VIII se posesionó en 1200 de la provincia de Guipúzcoa quiso llevar adelante su política marinera comenzada ya en 1163 con la fundación de Castro Urdiales sobre fuero de Logroño. En 1187 recibió fuero Santander, en 1200 Laredo. Los reyes castellanos proseguirán su política marinera fundando San Vicente de la Barquera en 1210, bajo fuero de San Sebastián. La razón de estas fundaciones estriba en el control de los puertos de exportación de la lana castellana, que en competencia con la inglesa, debe llegar a los centros de manufacturación de los Países Bajos. La creación de la Mesta, en 1273, lo mismo que la organización de los puertos vascos de la Hermandad de las Marismas en 1296, no están separadas de estas causas económicas que llevan a los reyes castellanos a multiplicar la fundación de villas guipuzcoanas, siguiendo los ríos, y los pasos naturales desde los puertos marineros a la meseta.

– Políticas: A esta necesidad de puertos de importación y exportación hay que añadir la necesidad que los reyes castellanos, desde Alfonso VIII, tienen de asegurar la posesión y la colonización de Guipúzcoa, paso obligado terrestre de intercomunicación con la Gascuña y la Aquitania, territorios apetecidos por la promesa de dote de la consorte regia Eleonor.

Con esto se cerraba políticamente el paso y las ambiciones navarras de salida al mar, encerrando a Navarra en las montañas. Además se señalaban tajantemente las fronteras tanto con Navarra como con el Señorío de Vizcaya, con esta línea de villas fundadas.

– Jurídicas: Guipúzcoa era lugar de donaciones episcopales y abadengos. El rey con la creación de las villas demostraba y reafirmaba su derecho de realengo en todo el territorio. La fundación de villas y el asentamiento del realengo, comportaba la disminución del abadengo y del solariego, y ésto a la larga comportaba el favorecimiento de una clase social, urbana y manufacturera, exportadora y mercantil, contrapunto interesante para el control de la nobleza. La creación de villas en realengo comportaba la determinación de unos impuestos y de unos oficiales reales, como prestameros y recaudadores, merinos o seniores civitatis que engrosarían el poder económico y jurídico del rey. Además, en el caso de Guipúzcoa, hay que afirmar que prácticamente todo el territorio quedó en manos del realengo, por quedar bajo el control de la jurisdicción urbana de las diversas villas toda la provincia si exceptuamos el señorío de Oñate y las tres alcaldías mayores de Sayaz, Aiztondo y Areña.

3. Períodos de fundación de las villas guipuzcoanas

1. Hasta la segunda mitad del siglo XIII
2. Bajo Alfonso X el Sabio
3. Bajo Alfonso XI
4. Últimas villas medievales del siglo XIV
5. Razones económicas y demográficas de las desanexiones de 1615.

A la hora de estudiar las villas guipuzcoanas y su régimen jurídico vemos la existencia de unos criterios ordenadores o constantes que nos permiten señalar unos períodos de constitución.

1) Hasta mitad del siglo XIII. Se fundan cinco villas, todas ellas costeras, todas bajo el fuero de San Sebastián, y esto independientemente

que sean fundadas por reyes de estirpe navarra como Sancho el Sabio de Navarra, o por reyes castellanos como Alfonso VIII de Castilla o Fernando III. Las villas fundadas en este período son: **San Sebastián** en 1180, con fuero de Jaca-Estella y por Sancho el Sabio de Navarra, **Gueteria**, con anterioridad a 1200, por rey navarro y bajo fuero de San Sebastián. No se conserva el diploma original, pero sí la confirmación de Alfonso VIII del primero de setiembre de 1209; **Fuenterrabía** a la que Alfonso VIII de Castilla le concede el fuero de San Sebastián el 18 de abril de 1203; **Motrico** poblada a fuero de San Sebastián probablemente por Alfonso VIII en la misma fecha que confirmaba el fuero a Gueteria; **Zarauz** fundada por Fernando III, con fuero de San Sebastián el ventiocho de setiembre de 1237.

2) Bajo Alfonso X el Sabio y anteriores a Alfonso XI. Son seis villas creadas todas ellas a fuero de Vitoria. **Tolosa** el trece de setiembre de 1256, a fuero de Vitoria y en situación de abrir los puertos del mar al interior, ya que en ese mismo año y por idénticas razones funda **Segura y Villafranca de Ordicia**. Pocos años después y con el objetivo de abrir otra ruta hacia la meseta y de defender la frontera occidental de la provincia funda **Mondragón** el quince de mayo de 1260, y **Vergara** el treinta de julio de 1268. Años más tarde Fernando IV bajo fuero de Vitoria, crea la villa de **Azpeitia** el veinte de febrero de 1310.

3) Bajo Alfonso XI se produce otra oleada de fundación de villas guipuzcoanas, nueve villas en total, bajo el fuero de San Sebastián, dos de ellas, las marítimas, y bajo el fuero de Logroño, en sus diversas formulaciones de Vitoria o Mondragón, las otras siete restantes. **Rentería** o Villanueva de Oiarso, bajo fuero de San Sebastián, el cinco de abril de 1320; **Azcoitia** o San Martín de Iraurgi bajo fuero de Mondragón, el cuatro de enero de 1324; **Salinas de Leniz** aunque no conserve su carta fundacional, parece ser aforada en 1331, a fuero de Mondragón según el diploma de Enrique III del treinta de enero de 1340; **Elgueta** con carta puebla del trece de setiembre de 1335 sobre fuero de Mondragón; **Monreal de Deva** fundada a fuero de Vitoria el diecisiete de junio de 1343. De esta misma época es **Placencia de Soraluce** aforada a fuero de Logroño el quince de octubre de 1343; **Eibar** o Villanueva de San Andrés a fuero de Logroño, que, aunque su carta-puebla se haya perdido, parece fue dada el cinco de febrero de 1346; **Elgóibar** o Villamayor de Marquina a fuero de Logroño, a través de Mondragón y firmada el veinte de diciembre de 1346; y por fin **Villafranca de Zumaya** sobre fuero de San Sebastián, y con carta puebla firmada el cuatro de julio de 1347.

4) Últimos reyes fundadores como Enrique II y Juan I. Son cinco villas fundadas a fuero de San Sebastián, las costeras, y a fuero de Logroño, a través de la villa más cercana como puede ser Azcoitia y Azpeitia. **Belmonte de Usúrbil** por Enrique II, a fuero de San Sebastián el once de setiembre de 1371; Villareal de San Nicolás de **Orio** fundada por Juan I, a fuero de San Sebastián el doce de julio de 1379; **Hernani** sobre fuero de San Sebastián, fundada hacia 1380; Santa Cruz de **Cestona** sobre fuero de Azcoitia por Juan I el quince de setiembre de 1383; y por fin **Villarreal de Urrechua** fundada por Juan I a fuero de Azpeitia el tres de octubre de 1383.

5) Último período de creación de villas:

El 1 de julio del año 1614 se enviaba una real cédula al licenciado Hernando de Ribera con el encargo de trasladarse a Guipúzcoa y dar ejecución al envío real del 19 de marzo, del que hace ahora de nuevo un detallado recuerdo. Más aún, se afirma que el licenciado Moreno y Moreda “mi Corregidor de la dicha Provincia de Guipúzcoa nombró por Procurador Fiscal para hacer la dicha averiguación a Juan de Izaguirre y se mandó citar y se citó al Diputado general de la dicha Provincia y de pedimento del dicho Fiscal recibió información de testigos sobre ello, por la cual ha constatado que allí no habrá comodidad para verdense jurisdicciones de términos de despoblados...y en cuanto a eximirse lugares de las cabezas de sus jurisdicciones, algunos testigos dicen que no saben que pueda resultar dello inconveniente y otros que le habrá...e Juan López de la Torre en nombre de la Universidad de Andoain y con su poder acudió también ante el dicho corregidor e por una petición que presentó dijo que a su noticia había venido lo contenido en la dicha mi Cédula...y que porque era interesado en ello el dicho lugar de Andoain e los demás de las jurisdicciones de las dichas villas de la dicha Provincia y querían suplicarme fuese servido de eximirlos de las dichas jurisdicciones, sirviéndome por ello con lo que fuese justo...e para lo mismo presentaron sus poderes ante el dicho Corregidor el valle e tierra de Verastegui y su barrio de Eldua, y otros veinte y cuatro lugares de la dicha Provincia...e visto asimismo otro memorial de las villas de Azcoitia y Azpeitia en que refieren que habiendo considerado la grande utilidad que se seguiría a la dicha Provincia de que se eximan sesenta e más lugares que hay en ella de los que tienen posibilidad para ello”.

Por todo ello el rey envía al licenciado para que se puedan entender las razones a favor y en contra de la exención, para lo cual deberá oír al

procurador fiscal, a las villas de Azpeitia y Azcoitia y a los lugares que quisieren tratar de su exención y “sobre todo recibireis información con testigos desapasionados y sin sospecha que dello sepan y entiendan y que se haga el informe firmado de vuestro nombre y signado de Nicolás del Moral, escribano ante quien mando pase y se haga lo susodicho”...”en lo cual os ocupareis ochenta días o los que menos fueren menester y llevaréis de salario en cada uno de ellos mil maravedís y el dicho Nicolás del Moral quinientos maravedís allende de los autos y escrituras...y a Pedro de Marquina a quien nombró por alguacil que cumpla y egecute vuestros mandamientos quinientos maravedís” (AGS. Hacienda, leg. 287).

Ante la llegada del licenciado Hernando de Ribera, la Provincia convoca una Junta Particular en agosto de 1614 en Vidania que se declara neutral ante los dos bloques de villas.

Las diferentes partes actúan ahora sobre el enviado regio. Beasain envía una solicitud al rey. En sentido contrario Villafranca dirige al licenciado Hernando Ribera una “Provanza” con 22 preguntas que debían ser respondidas por las aldeas que desean la independencia (A. M. Ordizia Armario III, Libro 1).

El 8 octubre de 1614 Juan de Olano y Sebastián de Arana responden ante el licenciado Hernando de Ribera a las preguntas de Villafranca (AGS. Hacienda, Leg. 4 fol. 8).

El 26 de enero de 1615 se firma en Madrid el asiento entre la Real Hacienda y los lugares de Abalazqueta, Amasa, Amezqueta, Anoeta, Beasain, Zaldibia y Martín Ibáñez de Ubayar en su nombre sobre eximirlos de la villa de Tolosa, obligándose con 25 ducados por cada vecino. (AGS. Libros de Mercedes n. 251, 254, 264, 362). (CCPV 111 (1829) 452).

Asientos parecidos llegan a firmarse con otras aldeas dependientes de Segura y de Villafranca. (AGG. Protocolos Legajo 1379 Escribano Phelipe de Hercilla).

Se llega a la real cédula dada el 4 de febrero de 1615 por la que se concede villazgo a los lugares de Abalcizqueta, Albiztur, Alegria, Alzo, Amasa, Amézqueta, Andoain, Anoeta, Baliarrain, Berástegui, Cizurquil, Elduayen, Icasteguieta y Orendain como desgajados de Tolosa.

Igualmente a Astigarreta, Cegama, Cerain, Ezquioga, Gudugarreta, Idiazabal, Mutiloa y Ormaiztegui como segregadas de Segura.

Del mismo modo las aldeas de Alzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gainza, Isasondo, Legorreta y Zaldivia como desanexionadas de Villafraña.

Cada una de las aldeas ahora convertidas en villas debía de pagar a la real Hacienda la suma de 25 ducados por cada uno de los vecinos de la respectiva villa.

El rey comisionó al licenciado Hernando de Rivera como juez de comisión para que ejecutoriara dichos privilegios. Este objetivo no lo cubrirá hasta finales de enero de 1616.

La ejecución conllevaba la aceptación por la Provincia de los votos fogerales que cada aldea tenía y “dándole el asiento que le tocara prefiriendo entre sí el dicho lugar a otros de la dicha Provincia a quien su Magestad ha concedido la misma asempzión conforme a la vecindad que cada uno tubiere de manera que el que la tubiere mayor prefiera al que la tubiere menor”.

Aunque en esta ocasión también demandaron el villazgo Irún, Pasajes y Anzuola no lo consiguieron sino en años sucesivos.

4. Urbanismo medieval en Guipúzcoa

1 Urbanismo Guipuzcoano:

En la cornisa cantábrica (dice **Beatriz Arizaga**) durante los siglos medievales (S.XI-XIV) se fundan unas cien ciudades, de estos núcleos corresponden a Guipúzcoa unos 25. Estas villas tienen una estructura morfológica similar. ¿Cuáles son las claves de este racionalismo y homogeneidad urbanísticas? ¿Existían algunas leyes o tratados teóricos que encauzaran la urbanización?

La planta rectangular que luego aparece en la península lo mismo que en las bastidas del suroeste francés y algunas zonas de Inglaterra, se da con anterioridad en el norte de la península. Comienza en San Sebastián, luego en Fuenterrabía. Y no es la geografía la que condiciona la planta, sino un previo modelo racionalizado.

La causa de la aplicación del racionalismo urbanístico reside en el pensamiento medieval, teocrático y espiritual, para el que el mundo es un todo armónico y a poder ser geométrico.

Esto lleva a una racionalización en la elección del fuero de poblamiento y de la familia de fuero elegido sea de la familia de Estella o de la familia del fuero de Logroño, mientras que la racionalidad del trazado de la cerca, a un reparto igualitario de los solares entre los vecinos como aparece en la carta puebla de villarreal de Urrechua. La principal racionalidad urbanística la imparte Alfonso X que da las normas para la fundación de una villa y que a él se debe la fundación de cinco villas guipuzcoanas tales como Segura, Ordicia, Tolosa, Mondragon y Vergara.

El más antiguo tratadista hispano del urbanismo es Eiximenis en su obra La Crestiá. En esta obra el autor catalán aboga por la utilización del cuadrado, con cuatro puertas que miran a los cuatro puntos cardinales.

2 El emplazamiento:

- en las villas del interior el emplazamiento es en los fondos de los valles y a orillas de los ríos.
- en las villas costeras, que son ocho, junto a un buen embarcadero, aunque el terreno no sea llano.
- Sólo cuatro villas cambiaron su primitivo emplazamiento que son: Azcoitia, Iciar-Deva, Segura y Usúrbil.
- La casi totalidad de las villas guipuzcoanas están orientadas Este-Oeste

3 El plano:

Todas las villas guipuzcoanas tienen plano regular.

Las villas guipuzcoanas poseen todos los elementos fundamentales: la cerca, el trazado regular, la colocación ordenadora de las iglesias que sirven igualmente con su fábrica al fortalecimiento de las cercas o murallas. Todo ello con un espacio intraurbano pequeño de una media de 6,4 Ha.

Pero carecen en la mayoría de los casos del castillo o palacio señorial, como también de la división del espacio en barrios o zonas residenciales. Y esto porque todos los vecinos son jurídicamente iguales y porque el espacio intraurbano es dividido en lotes similares en solares (ocho metros de fachada por doce de profundidad). Las villas tenían entre los 320 solares de Donostia a los 50 solares de Elgueta y de Salinas de

Leniz. Hay dos modelos de villas en razón de los solares. En Azpeitia todos los solares son iguales, mientras en Villarreal hay dos modelos de solares uno mayor y otro menor que es la mitad del mayor.

4 La muralla:

La definición la da el mismo Alfonso X cuando dice muralla “non quiere decir sinon cosa que ciñe en derredor”.

Las características que debe tener las relata el mismo texto legal cuando dice: “desembargadas et libres deben seer las carreras que son cerca de los muros de la villa et de las cibdades...de manera que non debe hi facer casa nin edificio que las embargue nin se arrime a ello”. Siguen Las Partidas afirmando que entre la muralla y la casa debe haber un espacio de quince pies para que de esta forma puedan “los homes acorrer et guardar los muros de la villa en tiempo de guerra”.

La cerca comportaba no sólo el muro, sino las puertas, torres, fosos, barbacanas, alcazares. A veces el muro es doble. Otras veces edificios eclesiásticos o civiles formaban parte de los cubos de la muralla.

Se buscaba que un lienzo de la muralla corriera paralelo a un río o a una corriente de agua.

La edificación y la conservación de la cerca comportaba un trabajo material y unos ingresos económicos que había que prever. A esta dificultad sale al paso el texto de las Partidas cuando dice: “A postura et nobleza del regno es mantener los castiellos et los muros de las villas...de manera que non se derriben nin se desfagan. Et como quier quel pro desto pertenesca a todos...si en las cibdades o en las villas do han menester de facer algunas degtas labores...han rendas apartadas de comun deben hi seer permanentemente despendidas”. Pero si estas entradas no fueran previstas “entonces los moradores de aquel logar pechar comunamente cada uno por lo que hobiere fasta que ayunten tanta quantia de que se pueda complir la labor”. De esta obligación no se excluye ni al caballero, ni al clérigo, ni a las viudas ni a los huérfanos. Participaban como hemos señalado en los ejemplos guipuzcoanos tanto los vecinos de la villa como los moradores de la jurisdicción o arrabales.

Clases de murallas.

– La muralla romana que se conservaba en algunas civitates episcopales como Pompeiopolis pudieron ser reutilizadas cuando estos poblamientos adquirieron una carta puebla y se reconvirtieron en centros urbanos.

– Cerca de tierra. El rodear al nuevo poblamiento de una cerca de tierra debió ser el modo primitivo de distinguir entre los nuevos pobladores de los antiguos siervos de la gleba. De tiempo de Sancho el Mayor es la muralla de Palencia que no debía ser otra cosa que una cerca de tierra elaborada con el arado y las palas y que venía a distinguirse de la cerca de canto o muralla nueva. Por ejemplo la cerca que se edificó en León a finales del siglo XII se la denomina “*murus terrae*”.

– Cerca de cal y canto: aparecen desde finales del siglo XI hasta mediados del siglo XII a lo largo de las fronteras entre los reinos cristianos y los árabes. En Avila, Segovia, Salamanca, Soria, Sepúlveda, Almazán. Muchas de estas murallas separaban al poblamiento de los arrabales, pero no ofrecían seguridad. Así Pedro López de Ayala en 1366 hablando de Burgos nos dice que “la cibdad de Burgos non era estonce bien cercada, que avía el muro muy baxo”.

– Cerca de piedra de sillería. Algunas de estas murallas antiguas fueron sustituidas por piedra de sillería a lo largo del siglo XII y durante los siglos siguientes. Un ejemplo típico de estas murallas son las de Avila, Soria, Salamanca, Zamora. La construcción de la nueva muralla no tenía únicamente finalidad arquitectónica, sino que muchas veces implicaba la necesidad de acoger a los habitantes y pobladores que se habían instalado fuera de los muros por falta de espacio urbano. La muralla es un elemento vivo, en continua transformación creciendo al compás de la propia ciudad.

Características de los muros urbanos:

– Las murallas son elementos vivos y como la cara externa de una sociedad demuestra las funciones múltiples que se desarrollan en la propia ciudad: fiscales, militares, económicas, políticas, judiciales, etc.

– Las murallas definen la existencia de una ciudad o villa burguesa. Esto no significa que las civitates episcopales o los burgos, lo mismo que las aldeas no puedan tener sus murallas. Pero no hay verdadera villa burguesa que no tenga su cerca o muro. Las mismas Partidas dicen “Honor debe el rey facer a su tierra et señaladamente en mandar cercar las cibdades et las villas et los castiellos de buenos muros et de buenas torres, ca esto le face seer más noble et mas honrada et mas apuesta”.

– La muralla es el ropaje externo que muestra la ciudad a los extranjeros, comerciantes, peregrinos que venían a la misma. La muralla es la que demuestra la personalidad de la urbe. Por las murallas se reconocían a las ciudades. Así los viajeros que describían una ciudad, los pintores que la dibujaban, los miniaturistas que las representaban lo hacían a través de sus murallas y desbordando a las mismas, las torres de las iglesias o de sus castillos. Abrir las puertas de la muralla comportaba entrar en la amistad y en la protección urbana. Y la ciudad se entregaba abriendo sus puertas o donando las llaves de las puertas de su muralla. Entregar las llaves de la ciudad era entrar en la obediencia de aquel a quien se le entregaba tal instrumento. Del mismo modo la ciudad se engalanaba en sus muros exteriores para celebrar una visita regia, para demostrar su alegría por un matrimonio, una paz o una victoria, así como colgaba sus crespones negros para señalar el luto y el dolor a que estaba sometida ya sea por la peste o por el entredicho.

– La muralla proporciona seguridad a la ciudad o villa burguesa. Las mismas Partidas aseveran que la cerca proporcionaba no sólo realce sino “grant seguridad et grant amparamiento de todos comunalmente para en todo tiempo”.

Esta idea de la seguridad aparece claramente en la carta fundacional de 1376 del señor de Vizcaya don Juan al erigir Munguia, Larrabezúa y Rigoitia. Mientras que “las ciudades e villas cercadas...pueden los homes vivir vienaventuradamente e seguros también en el tiempo de paz como en el tiempo de guerra” por otra parte la tierra llana que queda fuera “no son bien pobladas e estan las casas apartadas unas de otras”.

– La muralla proporciona a los ruanos la posibilidad de resistir a la amenaza exterior y encerrados sobre sí mismos, los burgueses son capaces de defender una región al resistir un asedio. Igualmente las puertas de las murallas se abren al rey que ha sabido jurar los fueros de la villa, al embajador que demuestra con su comitiva la grandeza del rey al que representa.

– Las murallas son lugares jurídicos y sagrados: El mismo Alfonso X en las Partidas dice “Santas cosas son llamadas los muros et las puertas de las cibdades e de las villas”. Nadie las puede atravesar sino por sus puertas, ya que la muralla es intocable. Más aún, las murallas son lugar jurídico ya que en ellas se asienta el tribunal del medianero que imparte justicia a los dependientes de diferente jurisdicción, principalmente entre los ruanos y los de tierra llana. No es extraño que tras impartida justicia

se localicen cerca de los muros de la ciudad y aún aprovechando parte de los lienzos de la muralla, se construyan las cárceles.

– La muralla diferencia al poblamiento urbano de la tierra llana, de la jurisdicción, del alfoz, de los barrios o de los arrabales. Los urbanos forman un estamento propio, son ellos libres e ingenuos, tienen un texto legal característico que es un fuero de poblamiento; tienen sus propias autoridades concejiles, sus propios jueces, sus características actividades mercantiles y manufactureras; tienen el monopolio de mercado y de la feria, lo mismo que se vanaglorian de sus instrumentos monetarios como la letra de feria, la letra de cambio. Los que viven fuera de la cerca son los habitantes de la tierra llana. Estos son siervos de la gleba, se rigen por el uso y la costumbre, tienen autoridades señoriales o regias. Entre ambos mundos hay un abismo, de modo que el fuero de San Sebastián les prohíbe a los navarros ir a poblar dentro de los muros de la ciudad. E igualmente nos encontramos con ciertas limitaciones que el fuero y los privilegios de Tolosa ponen a los habitantes de tierra llana que quieran ir a poblar la villa.

– La muralla es un lugar fiscal y comercial, concreto, señalado como el idóneo para el intercambio de los productos, para realizar el mercado o la feria, para pagar el teloneo, portazgo o peaje por introducir o exportar unos productos a la propia ciudad. El hecho de que los mercaderes y los gremiales se asentaran en las afueras de la ciudad hará que los diferentes engrandecimientos de la muralla urbana pretenda incorporarlos a la vida ciudadana. Así alguna de las puertas de la cerca urbana se denomina la puerta del mercado y junto al lienzo interno o externo de muralla urbana aparece localizado el mercado o el lugar de la feria. De este modo en las puertas de la ciudad se cobraban diferentes clases de impuestos, principalmente fiscales y comerciales.

5 La casa urbana:

Estaba edificada sobre un espacio limitado que en Guipúzcoa se denomina “solar guipuzcoano” que consistía en ocho metros de fachada a la calle por doce de profundidad. Los materiales más utilizados eran la madera de roble o de haya. A partir de finales del siglo XIV las normas dadas para el control del bosque y los numerosos incendios ocasionados en las villas aconsejaron introducir otros materiales. Las Juntas generales de Guipúzcoa comenzaron a premiar con cantidades en metálico a aquellos que construían sus casas con argamasa y piedra de canto, a veces

también con ladrillo o con verganazo o adobe, esto es, paredes de ramas revestidas de barro. De esta norma se exceptuaban las casas torres y los palacios, que van a instalar los Parientes Mayores en las ciudades cuando se trasladan a ellas, tras el enfrentamiento con las Hermandades de villas.

Las casas urbanas albergaban varias plantas: en la planta de la calle se instalaban las cuadras o bodegas, el taller artesano y la escalera de ascenso a las habitaciones del piso superior. La habitación principal se superponía a la cuadra para aprovechar en invierno el calor de los animales. El ático, el sobrado o la gambara servía para almacenar paja, fruta, hortalizas, o materia prima que se elaboraba en el taller. El tejado se cubría de tablas de madera entramadas y recubiertas de productos aislantes sobre las que se colocaban las tejas o las lajas de piedra.

5. Desaparición de la tierra llana guipuzcoana

1. De la Tierra Llana al alfoz urbano.

Entre los firmantes de las ordenanzas del Doctor Gonzalo Moro de 1397 y que estaban presentes en el coro de la parroquia de Guetaria durante la junta general de la Provincia de Gipuzkoa del 6 de julio de 1397, nos encontramos con los procuradores de todas las villas, lugares, alcaldías y tierra llana de la merindad de Gipuzkoa. Repetidas veces aparece en esta ocasión la presencia de la Tierra Llana. En efecto en el protocolo documental se afirma:

“e queriendo proveer de remedio de justicia la su alta majestad todos los vecinos e moradores de la dicha hermandat de Guipúzcoa asi a los de las villas de dicha merindat e alcaldías como a los de la tierra llana para que todos oviesen una hermandat según solian aver”.

Más tarde se copia la carta escrita por el rey de Castilla al doctor Gonzalo Moro en la que se notifica la existencia de unos pobladores de la merindad de Guipúzcoa, a los pobladores de la merindad de las villas y lugares de la dicha tierra así como de las alcaldías de Sayaz, de Azeria y de Aiztondo. La carta termina mandando:

“a todos los de la dicha hermandat asi de las villas e lugares como de las alcaldías e tierra llana de Guipúzcoa que tengan et guarden et cunplan la hermandat”

Poco después vuelve a afirmarse el hecho de que el doctor Gonzalo Moro “fiso juntar aquí en la villa de Guetaria todas las villas et lugares et

alcaldías et tierra llana de toda la dicha merindat de Guipúzcoa por sus poderes suficientes”.

Es decir que son cuatro las instituciones que son convocadas y que están presentes en las Juntas de Guetaria: las villas, los lugares, las alcaldías y la tierra llana.

1) **Villas:** Para este momento existían en Gipuzkoa 26 villas fundadas a fuero de Estella-San Sebastian o a fuero de Logroño-Vitoria. De estas villas cuatro habían cambiado su primitivo emplazamiento: Azcoitia, Iciar, Segura y Usúrbil. Sólo la villa de Iciar estaba lo suficientemente lejos como para pretender poblamiento separado de la villa de Deva.

2) **Aldeas.** Algunas villas de Guipúzcoa tenían agregadas varias aldeas creando un verdadero alfoz o jurisdicción.

Así Tolosa, desde 1374 a 1392, se había agregado a Abalcisqueta, Albiztur, Alegría, Alzo, Amasa, Amezqueta, Anoeta, Ballarain, Belanza, Berastegui, Berrobi, Cizurquil, Elduayen, Gaztelu, Hernialde, Ibarra, Icasteguieta, Irura, Leaburu, Lizarza, Oreja y Orendain.

Estaban agregadas a Segura desde 1384 con confirmación real dada en las cortes de Madrid el 15 de diciembre de 1393, las aldeas de Astigarreta, Cegama, Cerain, Gaviria, Gudugarreta, Idiazabal, Legazpia, Mutioloa y Ormaiztegui.

Igualmente las aldeas de Zumarraga y Ezquioga que se agregaron a Segura en 1405 eran el alfoz de Villarreal en el momento de las Juntas de Guetaria. Zumarraga había estado agregada a Villarreal en 1383, la cual recibió la agregación de Ezquioga en 1385.

3) **Alcaldías.** Se trata, sin duda alguna, como el mismo texto lo especifica de las alcaldías mayores de Sayaz, Aiztondo y Areria.

4) **Tierra Llana.** Ante la dificultad de encuadrar esta institución componente y representada en las Juntas de Guetaria habrá que concluir que conforma la Tierra Llana aquel conjunto de aldeas que no están agregadas en este momento a ninguna villa. Así por ejemplo los lugares de Alzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gainza, Isasondo, Legorreta y Zaldivia eran en 1397 Tierra Llana aunque dos años después se desgajarían de la Tierra Llana para incorporarse a la villa de Villafranca.

Eran también tierra llana nominalmente según las actas de las Juntas de Guetaria las colaciones de Andoain y de Urnieta. Andoain se agregó a

Tolosa en 1475. Urnieta se descompuso en tres partes que se agregaron a San Sebastián (29 casas y la iglesia parroquial), a Hernani (15 casas) y a la alcaldía mayor de Aiztondo (6 casas de la parte de Lasarte).

Podemos comprobar lo dicho estudiando los procuradores que están presentes a las Juntas de Guetaria de julio de 1397.

Al final de las ordenanzas se afirma que están presentes “todos los procuradores de la villas e logares e alcaldías de la dicha tierra de Guipuscoa”. Y se especifica y nombra los procuradores de

- la villa de San Sebastián (1) año 1180
- concejo de la villa de Mondragón (9) año 1260
- concejo de Fuenterrabía (3) año 1203
- concejo de Villanueva de Oyarçun (13) año 1320
- concejo de la villa de Tolosa (6) año 1256
- concejo de la villa de Guetaria (2) año 1200
- concejo de la villa de Ciumenta (21) año 1347
- concejo de la villa de Monterreal de Deva (17) año 1343
- concejo de la villa de Motrico (4) año 1209
- concejo de Segura (7) año 1256
- concejo de Salinas de Leniz (15) año 1331
- concejo de Salvatierra de Yrauguy (12) año 1310
- concejo de Sant Andres de Heybar (19) año 1346
- concejo de la Villafranca (8) año 1256
- concejo de la villa d'Ernani (24) año 1380
- concejo de Maya
- concejo de Horio (23) año 1379
- concejo de Villa Mayor de Marquina (20) año 1346
- concejo de Belmonte o de Usurbil (22) año 1371
- concejo de la villa de Çaraus (5) año 1237
- concejo de Santa Cruz de Cestona (25) año 1383
- moradores de las collaciones de Aindoayn
- concejo de Plazencia de Soraluze (18) año 1343
- concejo de la Villanueva de Vergara (10) año 1268
- concejo de la Villarreal de Urrechuan (26) año 1383
- concejo de la villa de Miranda de Yrarguy (14) año 1324
- collación de Urineta

- alcaldía de Seyas
- tierra de Asteasu
- alcaldía de Areria

Algunas conclusiones podemos derivar de este documento: 1) Respecto a las villas fundadas todas están presentes menos Iciar fundada en 1294 y que se había trasladado a Deva en 1343. Tampoco se encuentra nominalmente citada la villa de Elgueta fundada en 1335, en los campos de Maya. Por lo que habría que identificarla con el concejo de Maya. 2) Están presentes las tres alcaldías mayores de Areria, Sayaz y Aiztondo (ya que Aiztondo comprendía a varias aldeas entre ellas la más importante Asteasu que es la que viene citada). 3) Igualmente están presentes las colaciones de Andoain y de Urnieta, que son los explícitos pero no únicos representantes de la Tierra Llana guipuzcoana.

2 El alfoz urbano como comarca regional.

Tres hechos fundamentales podemos señalar para el proceso de consolidación de los alfozes urbanos en comarcas. En primer lugar la desaparición de la Tierra Llana, en segundo lugar la consideración de villazgo que adquieren las alcaldías mayores de Guipúzcoa y en tercer lugar la segregación de las aldeas que adquieren y compran el título de villazgo en 1615.

a) La desaparición de Tierra Llana puede ser ya un hecho a finales del siglo XIV y comienzo del siglo XV. Esto no quita el que tardamente en la documentación del siglo XV aparezca residualmente el nombre de Tierra Llana.

Como hemos podido observar muchas de esas aldeas que constituían la Tierra Llana guipuzcoana van a desaparecer de tal entidad en los años finales del siglo XIV.

Andoain recibió el título de villa sin que podamos concretar la fecha.

Urnieta se agregó a las villas de San Sebastián y de Hernani y a la alcaldía mayor de Aiztondo.

Las aldeas de Alzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gainza, Isasondo, Ligorreta y Zaldivia se agregaron en 1399 a la villa de Villafranca.

Por privilegio real entraron en 1405 en la agregación de Segura las colaciones de Zumarraga, Villarreal y Ezquioga.

b) La consideración de villazgo que adquirieron las alcaldías mayores y el valle de Oyarzun.

El valle de Oyarzun por privilegio del rey Juan II dado en Escalona el 26 de junio de 1453 concedía la exención y segregación de la tierra de Oyarzun, separándola de Villanueva de Oyarso o Rentería. Les concedía la institución de los alcaldes los cuales gozaron desde este mismo momento de la jurisdicción civil y criminal, mero y mixto imperio. Concedió igualmente a sus habitantes el fuero, las franquezas, exenciones y libertades de la villa de San Sebastián.

La alcaldía de Aiztondo, como las otras tres alcaldías mayores de Gipuzkoa son de citación muy antigua, y forman parte de la Hermandad de la Provincia desde sus primeras reuniones. Esta alcaldía incluía a las aldeas de Asteasu, Larraul, Soravilla, parte de Urnieta y Astigarraga. La cabeza de la alcaldía está en Asteasu donde reside el alcalde mayor

La alcaldía de Areria abarcaba a las aldeas de Lazcano, Olaberria, Ichaso y Arriaran. Temporalmente también estuvieron dentro de la alcaldía mayor Gaviria, Zumárraga y Ezquioga.

La alcaldía de Sayaz incluía a las universidades de Aya, Beizama, Goyaz, Rexil y Vidania, conocidas como las cinco aldeas de la sierra.

En las alcaldías mayores el rey nombraba el alcalde mayor, pero luego este cargo derivó en alguna de las familias de parientes mayores, para, por fin, quedar de libre elección de las aldeas integrantes de la alcaldía mayor, por lo que la estructura de las alcaldías mayores no difiere sustancialmente de las mismas villas.

c) La real cédula del 4 de febrero de 1615 concedía, como hemos visto el villazgo a 14 aldeas segregadas de Tolosa, a 8 segregadas de Segura y a otras 8 desanexionadas de Villafranca. Cada una de las villas adquiere el título tras el correspondiente pago de 25 ducados por cada uno de los respectivos vecinos.

Conclusión:

A lo largo de la historia medieval encontramos diferentes instrumentos jurídicos que han servido para la comarcalización de la provincia. Señalemos algunos de ellos: 1) la división en siete alcaldías de hermandad, 2) la enumeración de merindades regionales dentro de la Merindad

Mayor de Guipúzcoa 3) el nombramiento de los hasta doce sotomerinos que dependían del corregidor, 4) la señalización de los lugares en los que se podían celebrar las juntas particulares de Gipuzkoa como eran Basarte y Usarraga. 5) la designación de los tres valles en los que se habría de turnar, según las ordenanzas de 1457, la celebración de las juntas generales de la hermandad, 6) las 18 villas mayores o con derecho a recibir la celebración de las Juntas generales, 7) y, por fin, las cuatro villas de tanda y de asiento del tribunal del corregidor (Tolosa, San Sebastián, Azpeitia y Azcoitia).

La organización del espacio guipuzcoano por medio de un instrumento jurídico como es la concesión del villazgo ha transformado el paisaje de la Provincia y ha convertido los antiguos valles en alfoces urbanos, amplios gracias a las agregaciones, y, finalmente, en jurisdicciones de villas de extensión territorial pequeña.

Si las agregaciones urbanas de los siglos XIV-XVI cumplían un papel de comarcalización, la masiva concesión del villazgo de 1615 hace necesaria la búsqueda de nuevas fórmulas de articulación. Los demógrafos y los historiadores de la economía guipuzcoana del Antiguo Régimen intentarán configurar comarcas en razón de las exigencias de su propia ciencia. Los juristas, sin embargo, encontrarán una división asumible en las cuatro comarcas en las que se organiza la elección de los diputados provinciales. Pero esto es un tema que dejó a la consideración de los modernistas.

Bibliografía

- B ARIZAGA BOLUMBURU: Urbanística medieval. Guipúzcoa. Donostia, 1990.
- J.L. BANUS Y AGUIRRE: De la tierra al villazgo en Guipúzcoa: los fueros municipales: las hermandades de Guipúzcoa. Orígenes, naturaleza y competencia. San Sebastián, 1972.
- J CARRASCO PÉREZ: La población de Navarra en el siglo XIV. Universidad de Navarra, Pamplona, 1973.
- S. INSAUSTI: El corregidor Castellano en Guipúzcoa (siglos XV-XVI) RSBAP (1975) 3-32.
- S. INSAUSTI: División de Guipúzcoa en Valles. BEHSS 8 (1974) 219-229.
- A. MAÑARICUA: Obispados en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya hasta la erección de la diócesis de Vitoria en 1862. Vitoria, 1964.
- R. XIMENEZ DE RADA: Opera praecipua: de Rebus Hispaniae lib. VII. cap. XXXIII.
- F. J. ZABALO ZABALEGUI: La administración del reino de Navarra en el siglo XIV. Pamplona, 1973.

La Base Geográfica de las divisiones intrarregionales

FCO. JAVIER GÓMEZ PIÑEIRO

CATEDÁTICO DE ANÁLISIS GEOGRÁFICO REGIONAL.
UNIVERSIDAD DE DEUSTO. SAN SEBASTIÁN

La Geografía ha sido posiblemente la primera ciencia que se ocupó de conocer la superficie terrestre, sus caracteres y sus contrastes, y la que primero intentó descomponerla en unidades menores, basándose en rasgos peculiares, en caracteres homogéneos o en las relaciones que se producían entre sus elementos constitutivos, al objeto de comprenderla mejor y analizarla más científicamente.

Así, en la Antigüedad, el geógrafo griego Estrabón decía “El que emprenda la tarea de describir las distintas regiones, presuponga muchos principios físicos y matemáticos y que luego elabore su trabajo de acuerdo con esos supuestos y conforme al valor científico de los mismos”. Al mismo tiempo señalaba que la división del espacio en regiones debe basarse en una serie de elementos: ríos, montañas, mar, pueblos que lo habitan, tamaño relativo o figura. Esta preocupación por las divisiones del espacio, continuó con los precursores e iniciadores de la geografía moderna, como Varenius, Humboldt y Ritter.

Los estudios de localización, de las relaciones espaciales de los fenómenos geográficos, de las formas de organización del espacio y de la diferenciación del espacio en la superficie terrestre, siempre han estado presentes, con diferentes concepciones teóricas y planteamientos metodológicos, tanto en los trabajos de la tradicional Geografía Regional como del actual Análisis Geográfico Regional, que recoge las aportaciones de la anterior y los nuevos enfoques abstractos, teóricos, analíticos y sistémicos, con preocupaciones referentes a los temas de recursos naturales, del paisaje, del medio ambiente y de la ordenación del territorio.

Podemos afirmar que, desde las diferentes tradiciones geográficas, la física, la corológica o regional, la espacial, la paisajística, la ecológica, y la social, se han realizado importantes aportaciones al concepto de Región y a sus divisiones menores, como las Comarcas, a lo largo de los diferentes paradigmas que se han desarrollado en la Geografía, superando ampliamente el significado inicial del concepto de Región (Regere: gobernar, regir) para referirse a diferentes niveles de la división territorial, a las relaciones de los seres humanos con el medio, a cuestiones históricas y a la organización del territorio, todo ello enmarcado en diferentes escalas de análisis y con el resultado de varias clasificaciones corológicas según la temática y las necesidades de la investigación.

En el paradigma positivista, que se tradujo en el determinismo o ambientalismo en la Geografía, se desarrolló el concepto de región física, identificada con un elemento natural, como una cuenca hidrográfica o un clima.

El historicismo, con el posibilismo (el ser humano elige entre las posibilidades que le ofrece el medio), se basó en las regiones naturales, resultado de la combinación de varios elementos naturales, si bien pronto se pasó a la región geográfica, en la que se tiene en cuenta la acción humana sobre el medio natural, a lo largo de la historia. Como derivación se trabajó también en las regiones históricas y en las regiones culturales.

El neopositivismo, con la Geografía llamada teórica, cuantitativa o Nueva Geografía, concibió la región funcional, según una serie de relaciones y flujos socioeconómicos. Al mismo tiempo, se habla de las regiones económicas, definidas por variables macroeconómicas; de las regiones nodales o polarizadas, organizadas por centros o polos de crecimiento y desarrollo; de las regiones plan, o regiones de planificación, en las que intervienen criterios políticos para fijar determinadas líneas de actuación; de la región sistémica, formada por uno o varios sistemas; y de las regiones político-administrativas.

La Geografía de la Percepción insistió en el tema de las imágenes del medio real como clave para entender nuestro comportamiento en el espacio geográfico, por lo que primó al espacio percibido, tendiendo a planteamientos personales.

El Humanismo nos llevó con la Geografía Humanística al espacio vivido en cada momento y circunstancia por el ser humano, al espacio subjetivo. La Geografía Radical planteó al espacio geográfico como un

producto social. Hay que recordar que en el paradigma ambientalista o determinista, interesaba el estudio de los hechos geográficos, en el historicista el espacio es concebido en sentido global, en el neopositivista se estudia el espacio en sí mismo con sus leyes, distribuciones, asociaciones, organización, etc...

En todos estos enfoques se aplicaron una serie de principios fundamentales: 1) Principio de localización, en un lugar determinado del hecho geográfico; 2) Principio de distribución, es decir, el área de extensión del hecho geográfico; 3) Principio de generalización, comparando los hechos geográficos y viendo las analogías y diferencias existentes; 4) Principio de actividad, por el que se tiene en cuenta que todo evoluciona y se transforma; 5) Principio de causalidad, por el que se estudian las causas de los hechos geográficos; y 6) Principio de conexión, por el que se estudian las relaciones y dependencias de unos hechos geográficos con otros. La concreción de estos principios permitió consolidar tres líneas de análisis geográfico: espacial, ecológico y regional. En este último, primero interesaron los hechos geográficos, luego el espacio en sí mismo, y ahora se recogen todo tipo de planteamientos metodológicos.

Como divisiones intrarregionales o unidades menores de estudio, la Geografía ofrece una gran riqueza conceptual. Así tenemos el concepto de Comarca, espacio geográfico individualizado por su homogeneidad, constituido por una asociación de sitios o parajes contiguos, con una raíz geográfica que la caracteriza y en torno a la cual se ha constituido.

El Sitio es la unidad de menos magnitud en la división del espacio geográfico regional. Un conjunto de sitios contiguos de gran similitud conforma una comarca.

El Paraje es el sitio nominado y conocido por los lugareños, pudiendo estar o no poblado. El Lugar es el sitio o paraje, con o sin poblamiento, sin un tamaño determinado. El Entorno es el lugar más próximo más familiar, más personal, más inmediato a la persona.

En todas las Regiones, identificadas por ciertos elementos que les son propios y que las conforman, aparecen diversas comarcas, sitios, parajes, lugares y entornos. Los técnicos desarrollan las Comarcas en los espacios regionales actuales con la denominación de Áreas Funcionales, considerándolo un nivel intermedio entre la Región y el Municipio, al objeto de garantizar un dinamismo, unos servicios y la corrección de las posibles deficiencias existentes, en el marco de la Ordenación del Territorio.

rio. Este es el planteamiento que se ha hecho en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, que están en fase de discusión y análisis.

En los estudios geográficos españoles son pioneros los trabajos de Dantin Cereceda (1913, 1925, 1942) sobre la Región Natural y la clasificación de las Regiones Naturales Españolas; de Hernández Pacheco (1932, 1956) que realiza una síntesis fisiográfica y geológica de España siguiendo los planteamientos de Dantin; de Revenga Carbonell (1960) sobre las Comarcas Geográficas de España; y más recientemente los de Solé Sabaris y Vilá Valentí (1960-1964) sobre las características de las Regiones Naturales Españolas, con especial atención a las interrelaciones entre el medio y los seres humanos.

Otros conceptos que se han manejado han sido los de Región Genérica, identificada por la homogeneidad de un elemento constitutivo predominante; el de Región Formal, singularizada por la homogeneidad de sus rasgos constitutivos; y el de Región Urbana, espacio organizado por una red urbana jerarquizada.

En los estudios clásicos de las regiones y comarcas, se emplea como metodología un trabajo en el que, de forma sucesiva, se analiza el medio físico, la población y el poblamiento, las actividades económicas, los equipamientos, transportes e infraestructuras, y las posibles subdivisiones territoriales existentes.

Los nuevos planteamientos sistémicos parten de analizar los factores de la organización espacial (naturales, históricos, económicos, sociológicos, culturales, jurídicos, administrativos, institucionales) tanto internos como externos, junto con la acción de los agentes públicos y privados y los procesos resultantes, para llegar al conocimiento de las estructuras espaciales (distribución de sus elementos, interrelaciones espaciales, especialización, jerarquización, desigualdades, delimitación de áreas funcionales, etc), y formulando un diagnóstico Territorial sobre los procesos y estructuras dominantes, la problemática existente, las tendencias y perspectivas y las propuestas de actuación con sus mecanismos de ejecución y control.

El sistema que se estudia en estos planteamientos se define como un conjunto de elementos y sus características, más las relaciones entre los elementos y sus características, más las relaciones entre los elementos, más las relaciones entre las características. Cuando hablamos de relacio-

nes nos referimos a todo el conjunto posible de interrelaciones, interdependencias, interconexiones e interacciones.

Cada elemento del sistema cumple una función que afecta a un cierto espacio. La posición de los elementos en el conjunto configura una trama. Las relaciones que se establecen en virtud de la trama definen una estructura. La expresión física del sistema en su forma. El sistema es en cada momento el resultado de un proceso, en el que todo se explica en referencia a su estado en un momento anterior.

El análisis funcional del sistema tiene por objeto determinar la contribución de los elementos a la funcionalidad del conjunto y la posición que ocupan en el mismo.

El análisis de la estructura estudia las relaciones en función de la trama. El análisis del proceso tiene por objeto explicar los mecanismos que rigen la evolución del sistema. La forma se define como el conjunto de los objetos materiales peculiares que reflejan físicamente en el espacio las relaciones estructurales.

Las formas se estudian en los modelos territoriales que vienen definidos por la configuración espacial del sistema de asentamientos, por la utilización del medio físico y por los procesos de transformación (infraestructuras, tipos de ocupación, tipo de aprovechamiento, etc.) que sobre los mismos se proyectan. Es la expresión física del sistema de relaciones técnicas y sociales imperantes. Es la forma de ocupar y utilizar el espacio. Es la expresión espacial de un modelo de sociedad.

En estas cuestiones hay que analizar las economías de escala, las de aglomeración, las de urbanización, y la incidencia de las nuevas tecnologías.

El sistema Territorial se compone de varios sistemas o subsistemas: el del medio físico, el de asentamientos (dentro del cual tenemos el sistema de ciudades, los lugares centrales o cabeceras comarcales y los núcleos rurales) con la población, el productivo, el de conexiones, y el marco jurídico, político, administrativo e institucional.

En el análisis de las estructuras territoriales podemos diferenciar tres grupos de objetivos:

- a) Conocer la estructura espacial de asentamientos y sus interrelaciones, señalando jerarquías y conexiones entre los distintos elementos de la estructura espacial.

- b) Establecer las potencialidades y deficiencias existentes en la estructura espacial con sus consecuencias económicas.
- c) Señalar los elementos fundamentales para determinar las líneas básicas de la política territorial (usos del suelo, función de los centros urbanos y cabeceras comarcales, actuaciones en infraestructuras y equipamientos, implicaciones económicas, etc.).

En los procesos de planificación habrá que seguir un orden: Descripción del sistema; Definición de los objetivos; Propuesta de soluciones; Selección de la opción que vamos a desarrollar; Ejecución y procesos de control.

Con todo esto tratamos de conseguir una Ordenación del Territorio en la que conocemos las necesidades de la población actual y la futura, junto con las formas de satisfacerlas, al tiempo que, en lo referente al Territorio, aplicamos los conceptos de impacto, Aptitud (para cada uso) y capacidad (valoración conjunta de impacto y aptitud para cada uso o actuación).

Personalmente propongo que en los estudios regionales, y comarcales con sus correspondientes aplicaciones prácticas, se prescinda de criterios limitativos y de la insistencia en establecer una serie de Comarcas, ya que la experiencia práctica ha puesto de manifiesto sus limitaciones y dificultades reales, generando tensiones innecesarias, y se tienda a desarrollar.

Análisis Territorial basado en los Sistemas Nodales, en los que tenemos en cuenta el papel del Territorio, las actividades que se sustentan en él, los sectores que se van diferenciando, los efectos de las aglomeraciones resultantes tanto en el territorio como en su población, etc.

Se trata de estudiar el Territorio no dividido en diversas unidades espaciales, sino en un Sistema de Redes Nodales, cuyos centros o nudos supongan unos elementos de fijación, desarrollo y transformación del espacio geográfico y de sus correspondientes paisajes. La localización de la población tiene un papel fundamental para la formación y desarrollo del Sistema Nodal. Este debe resultar adecuado para ofrecer la estructura de un modelo funcional con referencia a la importancia de los aspectos locacionales, en adecuada conjunción con todos los condicionantes que afectan a la Ordenación del Territorio.

Bibliografía

- AA.V.V. (1968): Regionalización y desarrollo. I.E.A.L., Madrid, 1976.
- ANUCHIN, V.A. (1973): "Teoría de la Geografía", En, Chorley, R.J. Nuevas Tendencias en Geografía, I.E.A.L., Madrid, 1975, págs. 69-100.
- BERRY, B. J.L. (1964): "Los enfoques del Análisis Regional: una Síntesis". En García Ramón, M^a D. Teoría y Método en la Geografía Humana Anglosajona, Ariel, Barcelona, 1985, págs, 79-98.
- CANO GARCIA, G. (1985): Aproximaciones al Análisis geográfico regional. Univ. de Sevilla, Serie Manuales.
- CAPEL SAEZ, N. (1981): Filosofía y ciencia en la Geografía Contemporánea. Una Introducción a la Geografía. Barçanova, Col. Temas Universitarios. Barcelona.
- CASTILLO REQUENA, J.N. (1993); Análisis Geográfico Regional y Región, Instituto de Estudios Almerienses, Col Humanidades. Almería.
- CHORLEY, R. (1973): Nuevas Tendencias en Geografía. I.E.A.L. Col. Nuevo Urbanismo, Madrid, 1975.
- DICKINSON, R.C. (1947): Ciudad, región y regionalismo. Contribución geográfica a la ecología humana, Omega, Barcelona. 1961.
- DOLLFUS, O. (1975): El espacio Geográfico. Oikos-Tau. Barcelona.
- DOLLFUS, O. (1978): El análisis Geográfico. Oikos-Tau. Barcelona.
- DUMOLARD, P. (1975): "Región y regionalización. Una aproximación sistemica", en Gómez, J. et Al. El pensamiento Geográfico. Estudio interpretativo y antología de textos. Alianza. Madrid. 1982. págs. 452-460.
- ESTRABON (1980): Geografía. Prolegómenos. Aguilar. Madrid.
- FRIEDMANN, J. Y WEAVER, C. (1979): Territorio y función. La evolución de la planificación regional. I.E.A.L. Madrid.
- GARCIA BALLESTEROS, A. ET AL. (1986) Teorías y práctica de la Geografía. Alhambra, Madrid.
- GEORGE, P. (1973): Los métodos de la Geografía. Oikos-Tau. Barcelona.
- GOMEZ PINEIRO, F.J. (1981): "Espacio y Paisaje. Temas constantes de discusiones e investigaciones geográficas". En revista "Lurralde" n° 4, INGEBA, Donostia, págs. 13-26.
- GOMEZ PINEIRO, F.J. (1984): "Aproximación a la Ordenación del territorio. Referencias básicas a Euskadi", en Revista "Cuadernos de Alzate", n° 1, Madrid-San Sebastian, págs. 93-96 (doble columna) .

- HAGGETT, P. (1975): *Análisis Locacional en la Geografía Humana*. Gustavo Gili, Barcelona.
- ISARD, W. (1960): *Métodos de Análisis Regional. Una introducción a la Ciencia Regional*. Ariel, Barcelona.
- LABASSE, J. (1973): *La organización del espacio. Elementos de Geografía Aplicada*. I.E.A.L. Madrid.
- NOURSE, H.O. (1968): *Economía regional. Estudio de la estabilidad y desarrollo económico de las regiones*. Oikos-Tau, Barcelona.
- SOLÉ SABARIS, L. (1975): "Sobre el concepto de región geográfica y su evolución". En Revista "Didáctica Geográfica" nº s. 10 y 11, Murcia, 1984, págs. 3-73.
- TRICART, J. (1968): "Factores físicos y regionalización" en AA.VV.. *Regionalización y desarrollo*. I.E.A.L. Madrid, págs 55 - 87.
- TROITIÑO, M.A. (1986): "Geografía y Ordenación del Territorio". En García Ballesteros, A.: *Teoría y práctica de la Geografía*. Alhambra, Madrid, págs. 213-222.
- VILA VALENTI, J. (1983): *Introducción al estudio Teórico de la Geografía*, Ariel, Barcelona.

La identidad comarcal: Una cuestión pendiente

CARMEN USOZ

SOCIÓLOGA.

IKEI (INSTITUTO VASCO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN)

1. Actual orientación de las propuestas de ordenación territorial

Los planes urbanísticos municipales de los años 60 y 70 fueron planes de expansión y crecimiento acordes a la situación que entonces vivían las ciudades (inmigración, implantación de industrias, etc.) con la consiguiente demanda urgente de suelo.

El crecimiento de estos años no fue ciertamente equilibrado sino que produjo graves déficits en dotaciones, transporte, servicios e infraestructuras que intentaron remediarse con los nuevos planes de los años ochenta. Estos planes nacieron con un doble enfoque: por un lado acabar con los mencionados déficits pero también con la pretensión de transformar la ciudad según un proyecto positivo de vertebración urbana. En este proyecto también se incluían aspectos como la recuperación, protección y puesta en valor de los cascos históricos, el tratamiento de áreas en declive, vacíos urbanos y espacios periféricos residuales.

En los años 90 se cuestiona la idoneidad de la gran metrópolis como ámbito territorial equilibrado. Situaciones sociales tales como el propio deterioro de las grandes aglomeraciones; la saturación del modelo económico que requería la concentración y aglomeración de las industrias; la movilidad de la actividad económica; el envejecimiento de la población; la preservación de los recursos medioambientales; la telemática y nuevas tecnologías que no requieren la concurrencia física en el lugar de trabajo, etc. ilustran esta pérdida de protagonismo de las áreas metropolitanas.

Si la gran metrópoli deja de ser el ámbito incondicional para el desarrollo, puesto que ya no es preciso la aglomeración, las ciudades intermedias surgen precisamente como ámbitos idóneos de cara al equilibrio territorial y medioambiental. Sin embargo, como muchas aspiraciones y necesidades no puede satisfacerse en el ámbito estrictamente local, se intenta buscar niveles intermedios, que se hacen corresponder con las cabeceras comarcales, a fin de que estas concentren equilibradamente la oferta de servicios.

Las anteriores experiencias existentes en ordenación territorial de carácter supramunicipal, han sido principalmente de carácter sectorial (infraestructuras, servicios sanitarios, educativos, judiciales, etc.) por lo que la nueva orientación puede calificarse como novedosa.

Precisamente las recientes Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco¹ hablan de la necesidad de desarrollar una **nueva cultura del territorio** para superar el mero resultado de la yuxtaposición de planes municipales y políticas sectoriales y menciona también una serie de retos a los que debe responder la ordenación en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Entre estos retos se cita la necesidad de alcanzar un consenso amplio entre las diversas instituciones de la vida política y recuperar una ilusión colectiva de recualificación del marco urbano aunque manteniéndose vigente de momento el principio de la competencia municipal en la ordenación del territorio.

En definitiva, parece estar bastante claro y es opinión generalizada que la ordenación del territorio, para dar una respuesta adecuada a los problemas actuales y afrontar con mayores garantías de éxito los retos futuros, debe superar la óptica municipal y, al menos en el País Vasco y según las orientaciones de las DOT, esta nueva dimensión debe conseguirse mediante el consenso, la negociación y la concertación entre las distintas instituciones.

Entre las áreas de intervención más susceptibles de tener una solución coherente en el planeamiento supramunicipal y, por consiguiente, donde cabe pensar que se irán implementando —cuando no se han implementado ya— actuaciones concretas, suelen citarse las siguientes:

¹ GOBIERNO VASCO, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, 1994.

- **el tratamiento de las áreas rurales** caracterizadas por el declive económico, el envejecimiento demográfico, el abandono de los edificios, la insuficiencia de dotaciones, las dificultades para el desarrollo endógeno local en base a los propios recursos por falta de elementos innovadores, etc.
- **el tratamiento del medio físico** y la regulación del suelo no urbanizable (conservación de valores ecológicos, paisajísticos, recuperación de zonas degradadas..)
- **la ordenación del suelo industrial:** identificando lugares estratégicos en relación con las infraestructuras regionales básicas, lugares de residencia...
- **definición de operaciones de vivienda importantes** vinculadas a la conformación de un determinado modelo territorial, al crecimiento selectivo y con influencia en la conformación del modelo territorial.
- **la regulación del fenómeno de la segunda residencia.**
- **la ordenación de los equipamientos** sanitarios, educativos, judiciales, culturales, administrativos, comerciales, etc. cuyo ámbito de influencia supera el término municipal y que con frecuencia se acometen a través de planes y políticas sectoriales con escasa interrelación.
- **el diseño de las infraestructuras básicas.**

2. Los municipios ante la perspectiva de una ordenación territorial supramunicipal

Existen dos cuestiones que merecen destacarse ante esta nueva perspectiva que se abre. Por un lado, los municipios han venido desempeñando un protagonismo si no exclusivo, casi exclusivo en la distribución y localización de usos y actividades en su territorio, competencia que de momento, tal y como lo reconocen las propias DOT, se mantiene.

Por otro, existe hoy en día una gran pugna entre las áreas urbanas por atraer nuevas inversiones productivas que aseguren un desarrollo económico futuro, hoy por hoy, incierto. En un momento de crisis y declive de sectores productivos muy arraigados en el País Vasco, como son el de la siderurgia, el del metal, la pesca, el sector aduanero, etc. que han otorgado identidad a muchos municipios, éstos se ven ante el reto de atraer nuevas actividades productivas que generen empleo, sustitutorias

de las anteriores, y que sean económicamente rentables para las arcas municipales, es decir, que contribuyan vía impositiva. Si se sigue manteniendo el ámbito municipal como ámbito recaudatorio –y también distributivo– de algunos impuestos, destinar o calificar suelo para usos industriales o para equipamientos no tiene la misma repercusión para la hacienda municipal.

Es decir, si desde una óptica supramunicipal y en base a una especialización complementaria y a una optimización de recursos, se reconoce que un municipio de una comarca –por tener mejor suelo, mejor localización estratégica, mejores comunicaciones, etc.– es más idóneo que otros de la misma comarca para acoger el desarrollo industrial de ésta, mientras que el municipio de al lado concentrará los equipamientos sociales, la repercusión económica de esta decisión será muy distinta para cada uno de estos dos ayuntamientos.

Estas dos cuestiones –competencia urbanística y recaudatoria– conviene tenerlas en cuenta a la hora de valorar las oportunidades reales o las limitaciones que pueden surgir para la implantación de la óptica supramunicipal en la ordenación del territorio.

Conformar ese espacio común y la denominada nueva cultura del territorio pretendida por las DOT, e impuesta en muchas ocasiones por las restricciones presupuestarias que van a exigir una mayor optimización de los recursos, es una tarea compleja y que requiere tiempo. Además, teniendo en cuenta que, de momento, el único marco referencial supramunicipal –las DOT– es prácticamente en su generalidad, de carácter orientativo, el proceso de compatibilización tiene que ser negociado y consensuado entre los municipios.

La concertación se facilitará si los municipios son capaces de determinar y otorgarse un objetivo, un proyecto común con el que identificarlos internamente y que a la vez les sirva para diferenciarse de otros.

Hoy en día bastantes municipios han iniciado una andadura para conformar un espacio de referencia común (llamémosle si queremos comarca). La creación de Agencias Comarcales de Desarrollo, la realización de planes estratégicos comarcales, etc. constituyen ejemplos reales de que la necesidad de superar la óptica municipal no es solo teórica sino un prerequisite para el tratamiento de muchos problemas y la identificación de nuevas oportunidades de desarrollo. A pesar de que estos movimientos han surgido por iniciativa de los propios ayuntamientos, es decir

respondiendo a decisiones voluntarias y ejerciendo su soberanía, no están exentos de dificultades prácticas. Llevar adelante este doble proceso de identificación y diferenciación es una tarea ardua y difícil por varios motivos, entre los que se pueden citar los siguientes:

- 1º por la novedad del propio proceso que introduce e impone nuevas formas de organizar, gestionar y ejecutar.
- 2º por el desconocimiento de unos y otros: no es habitual que los ayuntamientos próximos hayan creado canales o plataformas estables de comunicación
- 3º por la indeterminación de los límites de ese espacio común ya que estos no son estrictos ni cerrados (superposición de distintos ámbitos y zonificación: comarcas, áreas funcionales, zonas) y se superponen muchas actuaciones.
- 4º porque los municipios intervinientes participan de situaciones muy diversas y heterogéneas (por tamaño, actividades económicas imperantes, incidencia de la industrialización, composición demográfica, etc.) que les hace tener a su vez proyectos de desarrollo propios diferentes, a los que no ven muy claramente la forma de compatibilizarlos.
- 5º porque superar el marco municipal se entiende a veces como la dejación de competencias propias y existen reservas para cederlas.
- 6º porque las **necesidades recaudatorias** de los ayuntamientos pueden hacer nacer recelos a la hora de seleccionar los usos del suelo.
- 7º Porque no se ha educado en la **identidad comarcal**.

3. Propuesta de actuaciones que pueden ayudar a avanzar en la identidad comarcal

Aludiendo de nuevo a las Directrices de Ordenación Territorial, éstas señalan que la dimensión supramunicipal debe conseguirse manteniendo el respeto de la competencia municipal; coordinando y concertando administrativamente y buscando el consenso y el diálogo entre las diversas instancias, es decir negociando los objetivos de las actuaciones.

Reconociendo la bondad de estas intenciones no existe la seguridad de que éstas sean suficientes si no van reforzadas con actuaciones de carácter normativo que propicien la andadura en este sentido.

La búsqueda de complementariedades estratégicas entre vocaciones asignadas a las distintas partes del territorio y la superación de los límites administrativos de los términos municipales puede verse también facilitada si se desarrollan estrategias y acciones, algunas de las cuales y a modo de propuesta pueden concretarse en las siguientes:

- dotar a la comarca de organismos de gestión con personalidad jurídica diferenciada, dotados de presupuesto propio con funciones y responsabilidades bien definidas para que capten e impulsen nuevos proyectos y nuevos desarrollos hoy por hoy inexistentes: agencias de desarrollo, centros de iniciativas turísticas, centros comarcales de información y servicio a pymes, sociedades para la promoción y animación comercial de la comarca, etc.
- establecer canales formales y estables de intercambio técnico creando grupos de discusión y trabajo formados por técnicos de los respectivos ayuntamientos que conforman el espacio de referencia común.
- promocionar y vender la industria y los servicios de la comarca de forma unitaria y diferenciada. Acciones más concretas pueden ser:
 - creación de catálogos conjuntos donde figuran las empresas de la comarca
 - formación y promoción conjunta de un patrimonio comarcal de suelo (industrial, residencial, equipamientos..)
 - asistencia conjunta a ferias, jornadas, etc.
- ir creando la identidad comarcal mediante:
 - la creación de folletos y catálogos de patrimonio cultural, paisajístico, itinerarios y actividades de todo tipo (deportivas, culturales, ...) que pueden realizarse en los equipamientos comarcales.
 - mejorar la red de transporte comarcal de manera que se garantice la movilidad inter-municipios.
 - crear medios de comunicación comarcal: revistas, radio, televisión,...
 - propiciar la organización de actividades comarcales (deportivas, culturales,...) en las que se involucren las distintas asociaciones existentes en el territorio y la población en general e infantil y juvenil, en particular.

- garantizar a los habitantes de la comarca la igualdad de acceso a todos los equipamientos de los municipios miembros.

- recuperar, conservar y difundir el patrimonio natural y paisajístico, arquitectónico, artístico, de tradiciones y leyendas, folklórico, gastronómico, etc. de importancia en la comarca.

La comarca en la ordenación del Territorio

Bibliografía

GOBIERNO VASCO, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1994.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales. varios números. Madrid.

La Comarca y la Ordenación del Territorio: primera experiencia sobre la difícil y compleja situación en que se encuentra la práctica de la Ordenación del Territorio en la actualidad hasta el presente en nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, mi paso y mi experiencia como responsable de la Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno Vasco, entre los años 1987 y 1991, me permitió comprobar y vivir el estado de las limitaciones tanto jurídicas como instrumentales y profesionales para una práctica mínima y racional de la Ordenación del Territorio.

El resultado desalentador conseguido con esta práctica de la Ordenación del Territorio se limitaba fundamentalmente a la carencia de un informe de control previo a la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento (plano municipal, Instrumentos) cuya formulación, desde una perspectiva territorial estrictamente municipal, era el resultado de un largo proceso de años de duración de trabajo dentro y discusión política. Habitualmente estos instrumentos eran concebidos y elaborados por primera vez, en el ámbito de la Dirección de Ordenación del Territorio, justo en el momento de elaborar la ponencia que debía ser sometida a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, órgano responsable de la aprobación de tales informes.

En esta situación administrativa e institucional se constataba un notable vacío y una notoria ausencia de perspectiva territorial estratégica y global, que se manifestaba sobre todo en la carencia de criterios de

La comarca en la ordenación del Territorio

FERNANDO OÑORO PEREZ

ARQUITECTO.
EX-DIRECTOR DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO
DEL GOBIERNO VASCO.

Como introducción a la cuestión “La Comarca y la Ordenación del Territorio” quisiera realizar un primer comentario sobre la difícil y compleja situación en que la práctica de la Ordenación del Territorio se ha desarrollado hasta el presente en nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, mi paso y mi experiencia como responsable de la Dirección de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno Vasco, entre los años 1987 y 1991, me permitió comprobar y vivir el marco de las limitaciones tanto jurídicas como instrumentales y profesionales para una práctica mínima y racional de la Ordenación del Territorio.

Así resultaba desalentador comprobar como esta práctica de la Ordenación del Territorio se limitaba fundamentalmente a la evacuación de un informe de control previo a la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento integral municipal. Instrumentos cuya formulación, desde una perspectiva territorial estrictamente municipal, era el resultado de un largo proceso de años de duración de trabajo técnico y discusión política. Habitualmente estos instrumentos eran conocidos y examinados por primera vez, en el ámbito de la Dirección de Ordenación del Territorio, justo en el momento de elaborar la ponencia que debía ser sometida a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, órgano responsable de la emisión de tales informes.

En este escenario administrativo e institucional se constataba un notable vacío y una notoria ausencia de perspectiva territorial estratégica y global, que se manifestaba sobre todo en la carencia de criterios de

actuación y ordenación territorial expresamente formulados, y capaces de orientar racionalmente no tanto la evacuación de esos informes realizados en el último momento de la tramitación administrativa como la propia elaboración y formulación de los planes.

No cabe la menor duda de que existía una conciencia generalizada en los medios profesionales y administrativos relacionados con el urbanismo y la Ordenación del Territorio de la necesidad de clarificar jurídicamente y organizar la competencia institucional de la Ordenación del Territorio arbitrando los instrumentos necesarios para ejercerla. La aprobación, por unanimidad, de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco en 1990, además de ser un claro exponente de esa necesidad, abrió el camino para una racionalización del uso del territorio en nuestra Comunidad Autónoma, creando unos instrumentos de Ordenación Territorial: Las Directrices de Ordenación Territorial actualmente en trámite constituyen el primero de ellos.

Quisiera también adelantar que las referencias más específicas que sobre la comarca y la Ordenación del Territorio voy a realizar a lo largo de mi exposición van a concretarse en el territorio de Gipuzkoa. La motivación no es otra que la de tener un conocimiento más cercano a su situación en función de estar desarrollando en la actualidad una labor profesional encaminada a la realización de los Avances de los Planes Territoriales Parciales de las Areas Funcionales de Gipuzkoa.

Así pretendo que mi aportación a esta mesa sea la de una reflexión primaria sobre la actual situación territorial, sobre cómo se ha llegado a ella, sobre cómo ha evolucionado y transformado el gobierno del territorio y del uso del suelo y en qué situación, y qué perspectivas se presentan para el futuro.

Quizá una forma de evaluar primariamente la situación actual sea la aportación de unos cuantos datos y características ciertamente relevantes e identificativas de la realidad del desarrollo territorial de Gipuzkoa y sus comarcas.

Así podemos comprobar que actualmente las Areas Funcionales de Gipuzkoa tienen una población total de 691.885 hab., de los cuales aproximadamente 645.000 están emplazados en el medio urbano, y 45.000 en el medio rural. La superficie total del territorio incluido se aproxima a las 310.000 Has., pero el desarrollo urbano ocupa solamente unas 6.400 Has. De ellas 3.000 Has. corresponden a áreas residenciales, 1.700 Has. a sue-

los industriales, y 1.700 a equipamientos comunitarios. Es decir, el desarrollo urbano se asienta sobre aproximadamente poco más del 3% del territorio gipuzkoano.

Este desarrollo está distribuido de forma homogénea y equilibrada por el territorio, manteniendo una densidad de población relativamente alta y uniformemente distribuida en el conjunto de las comarcas. Esta homogeneidad viene motivada por razones de relativa evidencia. Así, estos 691.885 habitantes se asientan en un territorio del que tan solo unos 100 km² tiene una pendiente inferior al 15%. (En Holanda, por ejemplo, para la misma densidad global el territorio es totalmente llano, lo que nos da idea del altísimo grado de concentración en el que estamos sumidos). Esta extensión se corresponde con los fondos de los valles en los que se asienta de forma casi exclusiva el desarrollo urbano. Coexiste con esta distribución de la población en los fondos de los valles una canalización preferente del desarrollo hacia las comarcas de Donostialdea y Bajo Bidasoa, donde se concentra una población cercana a los 375.000 habitantes (el 54% de las A.F. de Gipuzkoa). Esta circunstancia parece debida, más que a un especial potencial de crecimiento, a ser la parte de territorio guipuzcoano que posee una mayor reserva y capacidad espacial de acogida de desarrollos urbanos por estar dotada de un relieve más suave que el de los valles interiores.

En el resto del territorio guipuzcoano la ocupación espacial por el desarrollo urbano se ha realizado a lo largo de los estrechos corredores que conforman los valles, allí donde hay una mínima disponibilidad espacial. Ello ha dado lugar a formaciones urbanas por lo general alargadas y estrechas, comprimidas espacialmente, en las que abundan desarrollos congestivos con crecimientos en altura. Estas formaciones se presentan en múltiples ocasiones sin solución de continuidad, perdiendo y desfigurándose lo que en otros tiempos fueron núcleos o desarrollos y tejidos urbanos perfectamente aislados y diferenciados.

En el caso de Donostialdea y Bajo Bidasoa esta agregación de desarrollos urbanos continuos presenta las características espaciales de una formación conurbada, con una identidad funcional integrada.

La comparación del territorio de Gipuzkoa con otras formaciones o ciudades de parecido nivel demográfico permite identificar características peculiares y diferenciadoras.

La organización funcional es una estructura mallada soportada en los

corredores constituidos a partir de los fondos de los valles, y sus conexiones transversales, por donde discurren además las principales vías de comunicación y en general las grandes infraestructuras.

La concentración del desarrollo urbano en un espacio muy reducido ha conservado por otra parte el carácter eminentemente rural del resto del territorio, que aparece diferenciado y adscrito al medio natural. Esta peculiar configuración permite establecer un conjunto de relaciones inmediatas entre el medio rural-natural y el medio urbano. Pueden constituirse en uno de los principales activos territoriales específicos del ámbito guipuzcoano. Esta circunstancia contrasta de forma llamativa con otras estructuras urbanas en formaciones de extensión análoga o tamaño demográfico similar en las que prevalecen estructuras de crecimiento radial o en mancha de aceite.

Sin embargo este estado de cosas sucintamente expuesto, es el resultado de una gran transformación territorial producida a lo largo de los últimos 140 ó 150 años. Transformación urbanizadora y organizadora del territorio, que ha acompañado a las oleadas de industrialización del país, y que ha producido un crecimiento demográfico que no ha tenido precedentes históricos desde la época de las fundaciones medievales de las villas guipuzcoanas.

La población de las Areas Funcionales de Gipuzkoa ha pasado de 199.643 habs. en 1900 a los 691.885 habs. en 1991. Y en esta transformación urbanizadora se ha producido una alteración de la estructura territorial.

La estructura del sistema urbano de Gipuzkoa ha venido transformándose aceleradamente desde un esquema original, constituido por una serie de núcleos urbanos aislados interconectados por unas líneas de comunicaciones, hacia un sistema integrado de carácter semimetropolitano, consistente en una retícula mallada de ejes de comunicaciones sobre los que se superponen corredores de desarrollo urbano que, sin solución de continuidad, van absorbiendo y difuminando la anterior estructura nucleada.

En el territorio no afectado directamente por el desarrollo urbano se constata la existencia de un amplio tejido de asentamientos poblacionales menores y redes secundarias de comunicaciones. La importancia de esta realidad la denota el hecho de que en algunas zonas sea frecuente que la organización administrativa de los términos municipales obedezca a la

pervivencia de esta estructura poblacional original y no al peso cuantitativo de los desarrollos demográficos correspondientes a las áreas de crecimiento urbano intensivo de formación más reciente.

La génesis de la estructura administrativa de los actuales términos municipales radica de la existencia de esta red de núcleos de población, algunos de incipiente carácter urbano. Durante este siglo el fuerte desarrollo urbano ha distorsionado sustancialmente esta estructura original. Los núcleos estratégicamente situados en los corredores de comunicaciones han crecido hasta llegar a solaparse con otros núcleos colindantes, generando nuevas formaciones urbanas de carácter supramunicipal, mientras que los núcleos situados al margen de los corredores principales no han experimentado desarrollo e incluso han disminuido significativamente de población.

En el proceso de estructuración y desarrollo urbanístico de Gipuzkoa se han producido, a partir de la existencia de unos núcleos de población urbana, dos fenómenos paralelos de indudable importancia.

Por un lado, el desarrollo urbano experimentado como crecimiento endógeno propio por los núcleos urbanos tradicionales ha sido muy diferente en función de la localización concreta de cada uno de los núcleos respecto a los corredores básicos de comunicaciones o a su estratégico emplazamiento territorial. Así, algunas localidades han multiplicado su población y tamaño en más de cinco veces desde principios de siglo. Otros núcleos tradicionales apenas han crecido o incluso presentan síntomas de clara recesión debido a los movimientos migratorios de desplazamiento poblacional hacia las zonas de más intensa urbanización.

Por otro lado, en paralelo a estos procesos de mayor o menor crecimiento de los núcleos urbanos tradicionales, se ha producido el fenómeno de la reciente potenciación de nuevas áreas de crecimiento demográfico intensivo con identidad propia al margen de la adscripción administrativa al término municipal que les corresponda.

Esta transformación urbana y territorial acelerada se ha producido precisamente en el marco de una organización administrativa, que dio lugar a un sistema para el gobierno y organización territorial. Me estoy refiriendo a la organización provincial y sus capitales, y a la delimitación y definición de los municipios.

La actual delimitación de los términos municipales tiene por tanto su origen, como la de los del resto del Estado, en el deslinde realizado el

siglo pasado. En cualquier caso, materializada con anterioridad a los principales desarrollos urbanos producidos desde entonces.

El crecimiento de las ciudades como consecuencia de las revoluciones industriales ha sido efectuado bajo el condicionamiento jurídico-institucional que planteaba esta delimitación. Las contradicciones, carencias y limitaciones que tal delimitación presenta en la actualidad, en orden a una administración eficaz del territorio, son innumerables y de diverso tipo. Y ello teniendo en cuenta además la incomparablemente mayor autonomía municipal que los municipios presentan hoy en día. Todo ello provoca que la realidad de los crecimientos y desarrollos urbanos se verifique bajo unas pautas difícilmente encajables en patrones clásicos de crecimiento y desarrollo urbano, referidos exclusivamente a las fronteras o límites municipales.

Esto ha tenido una doble consecuencia. De una parte la delimitación municipal del siglo pasado no ha permanecido estática en los últimos años. Han aparecido, desaparecido, y vuelto a aparecer diversos municipios y entidades, en procesos históricos de agregación y desagregación. Un ejemplo ilustrativo lo constituyen las operaciones de formaciones y desagregaciones municipales más recientes (Mendaro, Lasarte, Astigarraga, Altzaga).

De otra parte, los diversos modos de crecimiento urbano han ido generando una especial causística y problemática en determinadas áreas influenciadas por dos o más términos. La acentuación de la autonomía municipal, y su traducción específica en la materia del planeamiento urbanístico, conduce a efectuar una necesaria catalogación de estos aspectos y circunstancias, en vistas fundamentalmente a plantear la necesidad de su coordinación y compatibilización.

Así una primera caracterización de estas problemáticas podrían ser las siguientes:

a) Municipios con cascos o barrios fusionados cuyo límite ha desaparecido, como consecuencia del desarrollo urbano.

b) Municipios en las zonas o desarrollos urbanos que resultan desvinculados del núcleo original, por vinculación funcional a otro más próximo.

c) Municipios con núcleo de carácter eminentemente rural, que tienen desarrollos urbanos e industriales no dependiente del núcleo principal del mismo, situados en los corredores de comunicaciones.

Además de la problemática específicamente creada por los crecimientos o desarrollos urbanos en relación con los términos municipales es necesario señalar el conjunto de enclaves rurales existentes en el territorio histórico.

En términos más generales y menos referidos a problemas o cuestiones de límites, podríamos decir que existen una serie de áreas en las que las problemáticas urbanas de carácter local y ámbito espacial reducido, no pueden ser ya enfocadas y resueltas en el ámbito de una única administración municipal. Como ejemplos más palpables y significativos podrían citarse, entre otras, las siguientes problemáticas relacionadas con el desarrollo urbano y el planeamiento urbanístico:

- Desarrollo urbanístico integrado de Hondarribia e Irún.
- Desarrollo urbanístico integrado del corredor de la N-1 en Larzabal-Arragua (Oiartzun-Rentería y Lezo).
- Donostia-S.S.-Astigarraga y Hernani. Corredor del Urumea.
- Tolosa-Ibarra-Belauntza. Planeamiento compatibilizado.
- Ordizia-Beasain-Lazkao. Planeamiento integrado junto a los tramos del valle correspondientes a los municipios de Arama y Olaberriá.
- Planeamiento integrado para Urretxu y Zumárraga.
- Planeamiento unitario de Deba y la margen izquierda de la ría correspondiente a Mutriku.
- Planeamiento integrado de Eibar-Ermua y los polígonos industriales de Mallabia.
- Planeamiento integrado del corredor Mondragón- Aretxabaleta-Eskoriatza.

En otro orden de cosas interesa también efectuar unas consideraciones acerca de cual ha sido el devenir del bagaje instrumental e institucional y el de carácter legislativo para la regulación y el control de ese desarrollo urbano a lo largo de este siglo y medio. En definitiva, cómo ha sido gobernado el territorio.

Desde el nacimiento y conformación de la disciplina del Urbanismo, también en el siglo pasado, fueron promulgadas leyes para la gobernanación, control y regulación del crecimiento y la transformación de las ciudades. Todas ellas planteadas desde la consideración de las problemáticas derivadas de los núcleos habitados urbanos.

Así tenemos la Ley de Expropiación Forzosa (1879), las Leyes de Ensanche (1864, 1876, 1892) y sus Reglamentos, las Leyes sobre Obras de Saneamiento y Mejora Interior (1895), y finalmente el Estatuto Municipal (1924). Estas leyes que dotan de instrumentos a las ciudades para afrontar sus tensiones de crecimiento y modernización sucesiva, se ven complementadas por otro tipo de legislaciones que hoy denominaríamos de carácter sectorial (legislación sobre viviendas y normativas técnico-sanitarias). Con este marco legal tiene lugar la primera industrialización a la que acompaña un importante contenido urbanizador del territorio, y las primeras emigraciones hacia la ciudad.

Tras la guerra civil se produce una fuerte e intensa oleada de migraciones que intentó ser conducida mediante legislaciones especiales para grandes ciudades y áreas metropolitanas. También se elaboraron y produjeron planes que aún sin tener una cobertura legal, intentaron canalizar los importantes procesos de urbanización.

En la historia reciente del desarrollo territorial guipuzcoano existen antecedentes importantes de planificación urbanística de ámbito provincial o supramunicipal.

Así en 1941, la Diputación Provincial de Gipuzkoa en colaboración con la Dirección General de Arquitectura inició la redacción de lo que sería en 1942 el "Plan de Ordenación de la Provincia de Gipuzkoa". El contenido de este Plan consistía esencialmente en el examen de las circunstancias generales de la provincia y en unos avances de planeamiento de sus principales núcleos urbanos. Lo más trascendente de este primer intento de ordenación territorial de la provincia más agobiada, en el sentido urbanístico, de España, es que dio lugar más tarde a la primera Comisión Provincial, que se denominó del Plan de Ordenación de Gipuzkoa.

En 1964, Doxiadis Ibérica realizaba el Plan Provincial de Ordenación Urbana de Gipuzkoa, por encargo de la Diputación Provincial. El Plan basó gran parte de su operatividad en el proceso de desarrollo, remitido en general a momentos posteriores, y a la disposición de una importante serie de estudios temáticos que habían de permitir decidir las medidas adecuadas que el Plan no llegó a proponer. El Plan se elaboró a partir de la determinación del espacio aprovechable en la totalidad de la provincia, realizado en el estudio de las condiciones existentes. El planteamiento básico respondió a una idea de protegerlo de una utilización anárquica, por medio de una ordenación "cuidadosa y adecuada". El contexto en que se realizó el Plan respondía a un momento conceptual de expansionismo

urbano, llegando a proponer una población para el conjunto de Gipuzkoa en el año 1990, de 890.000 habitantes, y de 1.460.000 en el momento de saturación total del espacio provincial disponible.

Pero son sin duda las Leyes sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana las que configuran, determinan y caracterizan en mayor grado la situación legal y disciplinar para el ejercicio del urbanismo que hoy en día se practica.

La Ley del Suelo de 1956, que supone el acta de nacimiento del derecho urbanístico español, configura un sistema legal que permite regular y realizar una ordenación de todo el territorio.

La Ley de 1975 refuerza el papel del poder local municipal, que la del 56 había iniciado, en la planificación y control del uso del suelo en todo el territorio y no sólo de los núcleos habitados.

Es a partir del año 1979, con la formación de los Ayuntamientos democráticos, cuando se percibe un importantísimo ejercicio de ese poder local municipal a través de las políticas urbanísticas. Políticas que en muchos casos se convierten en uno de los principales ejes de actuación municipal, y que se han traducido disciplinarmente en una generación de planes urbanísticos con una caracterización específica centrada en la recuperación morfológica de la ciudad.

La aplicación y puesta en carga de estas leyes (1956, 1975) ha supuesto el otorgamiento y la instrumentación de un papel preeminente al planeamiento municipal como expresión de gobierno del Territorio. Los modelos territoriales hoy en día planteados y vigentes se derivan de la agregación y yuxtaposición de los planeamientos municipales, si los hay, normalmente realizados en distintas épocas históricas, e incluso con arreglo a leyes distintas.

La reciente reforma de la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992) ha venido a reforzar esta visión limitada a las circunscripciones municipales, al crear y dotar importantes y necesarios mecanismos de gestión urbanística vinculados a decisiones de carácter municipal exclusivamente.

La transformación institucional producida a partir de la transición democrática, y en concreto desde la promulgación de la Constitución, ha alterado y matizado de forma sustancial el encaje institucional del ejercicio del urbanismo y de la ordenación del territorio. En nuestra Comuni-

dad Autónoma, como es sabido, este encuadre institucional se produce en el marco del Estatuto de Autonomía de Gernika y la Ley de Territorios Históricos.

No es momento de entrar en las cuestiones derivadas de los problemas que en su día se generaron por motivo de la organización institucional del Urbanismo y la Ordenación del Territorio en función de la L.T.H. Sí merece la pena hacer un comentario acerca de la Ley de Ordenación del Territorio de la C.A.V.

La aprobación de la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio (L.O.T.) del País Vasco, supone la aparición de un importante punto de inflexión en la evolución del instrumental para operar en la planificación urbana y territorial de la Comunidad Autónoma. La aparición de este texto produce una serie de efectos o consecuencias, tanto de índole jurídica como conceptual en la dinámica de la ordenación y planificación urbana, cuyo alcance final es difícil aún predecir.

En primer lugar, conviene destacar el hecho de que la aparición de la L.O.T. intenta superar la situación de incertidumbre jurídico-institucional, derivada de los conflictos expresos a que dieron lugar los Decretos de trasposos de competencias derivados de la aplicación de la Ley de Territorio Histórico. Esta situación parece haberse cerrado definitivamente tras la aprobación de la Ley 5/93 de Julio, del Parlamento Vasco.

En segundo lugar, la L.O.T. conlleva en su desarrollo la creación de un marco instrumental que permite superar la situación de aplicación transitoria de criterios de aceptación y supervisión territorial del planeamiento municipal. Esta supervisión del planeamiento que efectúa el Gobierno Vasco mediante la técnica del informe vinculante, se ha venido realizando durante años en la última fase del proceso de realización del planeamiento municipal, y sobre la base de criterios no expresamente formulados ni comprendidos en instrumentos de ordenación territorial expresa o tácitamente aceptados.

En tercer lugar, a partir de su publicación, la L.O.T. provocó la inmediata puesta en funcionamiento de los procesos de elaboración de su instrumento clave, las Directrices de ordenación Territorial, y creó el marco jurídico necesario para posibilitar que la elaboración de otros instrumentos de planificación sectorial, tuviera cobertura territorial en el marco de la figura de los Planes Territoriales Sectoriales. Tal sucede en el caso de los Planes Territoriales Sectoriales de Suelo Industrial, del Sistema General Ferroviario, y de otros que se hayan en curso de elaboración.

En cuarto lugar, la L.O.T. y la consiguiente puesta en marcha del proceso de formulación de las Directrices de Ordenación Territorial, conduce a que determinadas problemáticas y cuestiones incidentes directamente sobre el territorio, puedan considerarse y resolverse en un marco y desde ópticas de mayor amplitud física y geográfica. Ello toda vez que hasta el momento presente el marco de planificación y tratamiento de dichas problemáticas de forma integrada se circunscribe al referido del planeamiento municipal. Quizá la excesiva rigidez conceptual de la última generación de planes, las dificultades implícitas a los largos y penosos procesos de tramitación, y la gran profusión y pormenorización de determinaciones, en multitud de ocasiones más allá de las legalmente exigidas, han provocado que tal planeamiento se vea superado no pocas veces por una realidad desbordante.

La elaboración y aprobación de los instrumentos de Ordenación del Territorio creados por la L.O.T. y por su puesta en práctica debe permitir la superación de las limitaciones del modelo derivado de los planeamientos municipales y deberá provocar también la superación de la problemática que genera la actual delimitación administrativa de los municipios, en orden al establecimiento de modelos y opciones territoriales.

En el contexto territorial y urbano antes expuesto es necesario considerar que la estructura territorial y urbana que los planeamientos urbanísticos deben considerar no sólo depende y está relacionada con los municipios vecinos, sino que debe entenderse definiendo previamente un modelo de conjunto, con unidades amplias de definición de problemas y oportunidades territoriales, y cuyo ámbito espacial no se corresponde con las actuales demarcaciones municipales.

La provisión de un modelo que supere las limitaciones expuestas, de ámbito espacial más cercano al comarcal, puede articularse con la implementación del planeamiento territorial que la L.O.T. instrumenta. De hecho las Directrices de Ordenación Territorial que actualmente se tramitan, sitúan como un elemento clave de su modelo territorial, la articulación de la escala territorial intermedia en lo que ellas mismas denominan como Areas Funcionales. La formulación de los Planes Territoriales Parciales para estas Areas delimitadas por las D.O.T. establecerán ese modelo de escala comarcal que deberá superar las limitaciones comentadas.

Y yo creo que en este momento es necesario hacer un breve comentario final acerca de la articulación, o institucionalización de lo que podrían ser administraciones u órganos de gobierno o gestión de ámbito comarcal.

Por un lado, hemos de constatar que ya son cinco los niveles institucionales existentes con capacidad de actuación e intervención sobre el territorio: el nivel municipal, el nivel foral, el nivel de la Comunidad Autónoma, el nivel Estatal, y el nivel de la Unión Europea. Todos ellos poseen sus administraciones y sus capacidades presupuestarias de inversión territorial y social. Es más que dudosa, por tanto, la aparición de otro nivel administrativo como pueda ser el comarcal. Sobre todo si se tiene en cuenta de un lado la fuerte consolidación, raigambre, y eficacia secular del poder local municipal, y la fluctuación y evolución producida a lo largo de los años y siglos de las identidades comarcales. Quiero significar con ello, que la evolución histórica ha consolidado más las identidades municipales que las comarcales, que en cada momento histórico han podido resultar diferentes, quizá precisamente por su falta de institucionalización en un poder concreto consolidado.

Además, tal como ha expuesto tan pormenorizadamente mi compañero de mesa el Sr. Goñi, existen multitud, quizás demasiados, instrumentos legales y jurídicos para dar cabida y solución a casi todas las cuestiones que en el orden de la gestión comarcal, y cooperación interinstitucional, puedan suscitarse.

En este sentido sí que se hace necesario un esfuerzo institucional de racionalización en la gestión de servicios. Es preciso situar a cada núcleo, a cada municipio, en sus coordenadas reales y en sus posibilidades ciertas de gestión local, e invertir la actual tendencia al aumento de los términos municipales por desagregación de núcleos con identidad propia, en general de escasa entidad poblacional. Tengo la convicción de que existen fórmulas alternativas que permiten la gestión descentralizada de determinadas cuestiones que afectan a la vida cotidiana de tales asentamientos. Por tanto, no parece necesario proceder a desagregar nuevas formaciones municipales que conducen a la creación de nuevas entidades territoriales con limitada capacidad de gestión. En todo caso una racionalización de los recursos administrativos y territoriales conduciría a procesos inversos a la desagregación.

Para finalizar, tengo interés en mostrarles dos mapas que ilustran algunas de las consideraciones de las que les he venido comentando.

El primero de ellos está elaborado a partir del grafiado de los usos actuales del suelo en el Area Funcional de Beasain-Zumárraga (Goierry). La representación homogeneizada de los principales usos urbanos del suelo permite constatar algunas cuestiones ya comentadas: el desarrollo

urbano a lo largo de los corredores en los fondos de valle, la urbanización sin solución de continuidad entre núcleos urbanos (Ordizia, Lazkao, Beasain, Olaberria y Zumárraga-Urretxu), la falta de percepción de límites físicos municipales (grandes industrias como CAF, y Aristrain se sitúan sobre ellos, a caballo entre dos o tres municipios); en definitiva, se constata una realidad urbana que supera las demarcaciones administrativas.

En el segundo mapa, de carácter esquemático, se representan una síntesis de las principales opciones y alternativas para la ordenación territorial de las Areas Funcionales de Gipuzkoa, planteadas en la elaboración de los Estudios Preliminares para la formulación de los Planes Territoriales Parciales de Gipuzkoa.

Puede comprobarse en el esquema como los ámbitos en que se encuentran actualmente los desarrollos urbanos intensivos, prefiguran unos futuros corredores de desarrollo continuo o semicontinuo.

Las principales vías de comunicación existentes y previstas, sean autopistas, autovías con calzada desdobladas, van a configurar un anillo en circuito cerrado con sus salidas al exterior de Gipuzkoa. Tres de ellas lo serán a través de corredores con desarrollo urbano (Bajo Deba, Alto Deba, y Donostialdea-Bajo Bidasoa), y otras tres atravesando el medio natural (corredor de Epele, Etxegarate y autovía de Navarra).

En este esquema se plantean unos niveles de reflexión territorial más amplia que los que son posibles desde la contemplación simple de las estructuras urbanas locales. Deben servir junto a otros elaborados o en elaboración, para plantear los modelos territoriales de desarrollo de los Planes Territoriales Parciales.

En el esquema se representan los ámbitos espaciales del actual desarrollo urbano, las previsiones de crecimiento de los futuros corredores metropolitanos, el modelo de configuración de los canales básicos de comunicaciones y las principales piezas territoriales del medio físico-rural.

Sobre esta base se detectan, en una primera pasada exploratoria y prospectiva, los principales tramos vacantes existentes en los corredores y las reservas espaciales más significativas sobre los que se proyectan potenciales expectativas de nueva ocupación urbana.

Será sobre estos “ámbitos vacantes o vacíos de oportunidad” sobre los que se generarán en el futuro las principales tensiones territoriales.

Sobre estos puntos deberían adoptarse en el futuro importantes decisiones de ordenación territorial, cuestiones que en todo caso deberán trascender la estricta competencia de las administraciones municipales afectadas en cada caso.

Sobre la ocupación de estos espacios estratégicos se podrán plantear grandes opciones territoriales alternativas:

- Programación como áreas de nueva expansión urbana intensiva.
- Conservación como vacíos urbanos de reserva espacial.
- Consolidación como espacios de especial protección ambiental a conservar en su estado natural.
- Soluciones mixtas.

Cuestiones, entre otras, tales como los Puertos Deportivos, los Centros Comerciales, los Centros integrados de Transporte, los Grandes polígonos industriales y los Grandes Equipamientos, todas ellas de indudable repercusión territorial y decisivo impacto funcional, deberán regularse en base a su integración en el contexto general de la ordenación territorial general y, por supuesto, administrarse desde instancias de la administración de carácter supramunicipal.

Comarca y comarcalización: La experiencia de Catalunya

JOSEP OLIVERAS SAMITIER

UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI
TARRAGONA

1. La idea de comarca

En Catalunya el nombre de comarca como denominación de un territorio que mantiene una cierta homogeneidad en sus condiciones del medio natural y en sus actividades humanas se remonta a tiempos muy lejanos. Marca y comarca significan etimológicamente límite y frontera, y la misma Catalunya inicia su historia nacional como marca hispánica del reino de los francos. En pergaminos de los siglos IX al XI existen denominaciones territoriales que nominalmente coinciden con algunos de los actuales nombres de comarcas, el análisis de estos topónimos permite afirmar que aluden a algún hecho o característica del relieve, como puede ser una depresión, una llanura, una zona montañosa –casos del Valles, Bages, Pallars–, mientras que en otros casos se alude a un hecho humano como el asentamiento en el territorio de una tribu íbera, así la Cerdanya indica el territorio habitado por los Cerretani y el Bergueda el área de los Bergistani.

Las anteriores denominaciones en ningún caso hacían referencia a unas divisiones jurídico-administrativas, como fueron a lo largo de la Edad Media los condados y vizcondados o las mismas “vegueries” en cuya capital se administraba la justicia en nombre del rey, pero irán permaneciendo en el lenguaje popular como indicación de un territorio que presenta unas características fácilmente reconocibles.

Es en el sentido de división natural como el nombre comarca vuelve a aparecer en la primera descripción geográfica de Catalunya realizada según los cánones renacentistas inspirados en la Historia Natural de Pli-

nio el Viejo. El jesuita Pere Gil escribe en el año 1600 que Catalunya puede dividirse en 27 partes, partidas de tierra, climas o comarcas, de las cuales cita sus principales villas y lugares, lo cual permite establecer una verdadera delimitación, coincidente en buena parte con áreas fitogeográficas distintas, pero también con territorios de influencia de algunas ciudades, fuese por razones administrativas –capitales de “vegueria” y sedes episcopales–, por razones eminentemente mercantiles, o por ambas a la vez.

La relación de ámbitos comarcales, no siempre coincidentes con los establecidos por Pere Gil, aparece en otros autores de los siglos posteriores y la localización comarcal sin su delimitación se encuentra también impresa en los principales mapas de las escuelas flamencas y francesas. Mientras que la división administrativa de las “veguerías” se verá sustituida por los corregimientos, las intendencias y ya en el siglo pasado por las provincias.

El rechazo de la provincia como división administrativa y la propuesta de una organización administrativa comarcal como la más adecuada a los intereses de Catalunya se acentuará en el último cuarto del siglo pasado, al considerar las agrupaciones catalanistas y también los federalistas que la organización provincial atentaba contra la unidad territorial, económica y política de Catalunya. La actuación caciquil y a veces también despótica de los gobernadores civiles ayudaban a mantener e incrementar la reivindicación de una organización comarcal superadora de la provincia. En 1883 el proyecto de Constitución del Estado Catalán reclamaba como órgano intermedio de comunicación y gobierno entre los Municipios y el Estado federal, la comarca o circunscripción; y en 1892, el catalanismo conservador en las Bases de Manresa proclama que “La división territorial sobre la cual se desarrolla la gradación jerárquica de los poderes gubernativo, administrativo y judicial tendrá por fundamento la comarca natural y el municipio”.

La comarca es definida en 1892 como una sociedad natural y política compuesta de la agregación de muchos municipios que radican todos ellos en una corta extensión de territorio. Las relaciones de vecindad entre sus habitantes conllevan derechos y deberes que reclaman una entidad reguladora: la comarca. En la base 10 se precisa que la comarca tenga el mayor número de atribuciones administrativas para el gobierno de sus intereses y satisfacción de sus necesidades y que para ejercer sus competencias se organice mediante un consejo nombrado por los municipios.

A partir de entonces se sucederán las propuestas de delimitación comarcal que se pueden dividir en dos grandes grupos, por un lado aparecen los naturalistas (excursionistas, geólogos, botánicos, etc.) que intentan establecer una división comarcal basada en la búsqueda de unas características naturales homogéneas, y cuyos elementos determinantes deben ser el clima, la litología y la vegetación, los cuales permiten diferenciar una comarca de las vecinas. Por otro lado están los historicistas que buscan en la historia medieval la formación de unos centros de poder y de una articulación territorial basada en unas comunicaciones, usos y costumbres jurídicas y unas relaciones económicas que perduran a lo largo de los siglos y definen una unidad territorial.

La síntesis entre las dos tendencias y su adecuación a las necesidades reales de la población de los años treinta del presente siglo fue obra de la Ponencia del estudio de la división comarcal de Catalunya, creada en 1931 y dirigida por el geógrafo Pau Vila, conocedor de las nuevas corrientes de la Geografía regional francesa fundada por Paul Vidal de la Blache. La Ponencia basó sus trabajos en la interrelación que existe en un territorio de elementos físicos, sociales y económicos, concediendo especial relevancia a las áreas de mercado y a la incidencia territorial de los partidos judiciales y de las comunicaciones. Vila escribió que era necesario “preparar un proyecto de una nueva estructuración del país que respondiera a las necesidades de la tierra”, y que la nueva división debía ajustarse a las necesidades del momento y ser apropiada para el gobierno y la administración del país, criterios que implicaban dividir Catalunya “en el más pequeño número de demarcaciones, con la finalidad de no multiplicar los gastos de la administración” y en estudiar la posibilidad de crear superdivisiones que englobaran a varias comarcas.

Los trabajos de la Ponencia finalizaron en 1933, pero la estructura administrativa comarcal, debido a los recelos político-administrativos que creaba, no sería aprobada hasta 1936 cuando se había iniciado ya la guerra civil. En los decretos de su creación se establece que el territorio de Catalunya queda dividido en regiones y éstas en comarcas. Regiones y comarcas eran órganos descentralizados de la Generalitat de Catalunya y carecían de cualquier competencia propia en contraposición a las ideas generadas con anterioridad y a las mismas deliberaciones producidas en el seno de la Ponencia, muy preocupada por encontrar unos contenidos a los continentes que delimitaban.

La pervivencia de la división comarcal de 1936, que dividía Catalunya en 9 regiones y 38 comarcas, fue debida fundamentalmente a los

análisis regionales de geógrafos, economistas y planificadores, al papel de los dirigentes comarcales de la oposición franquista residentes en las ciudades-capital de comarca, a las renovadas corrientes pedagógicas impulsoras del conocimiento del medio próximo antes que de los territorios lejanos, y a la misma necesidad de replantearse una organización administrativa que rompiera las burocratizadas estructuras provinciales.

2. La nueva organización territorial de 1987

Entre 1975 y 1987 se sucedieron diversas propuestas efectuadas por geógrafos, economistas, urbanistas y administrativistas sobre la mejor manera de organizar el territorio de la Comunidad Autónoma. Unas propuestas eran partidarias del mantenimiento tal cual de la división comarcal de 1936, mientras que otras, argumentando los cambios económicos y sociales acaecidos en cerca de cincuenta años, eran partidarios de una nueva propuesta de organización territorial en la que se tuviera muy en cuenta el papel de las nuevas comunicaciones por autopista, la densificación humana de las zonas litorales y los fenómenos de metropolización.

Una propuesta de organización territorial completamente distinta a la basada en comarcas es la que formularon J. Clusa y Ll. Casassas (1981) que planteaba el problema de la inadecuación de la organización municipal a la realidad del presente y proponían una gradación administrativa basada en las municipalias o agrupaciones de municipios, las regiones o circunscripciones descentralizadas de la Generalitat de Catalunya, y la propia administración del Gobierno Autónomo. A efectos de planificación defendían también el reconocimiento de las áreas metropolitanas de Barcelona y de Tarragona-Reus. Las razones de esta propuesta se fundamentaban en la imperiosa necesidad de establecer agrupaciones municipales para que todos los Ayuntamientos pudieran suministrar los servicios básicos para sus habitantes dentro de un área cuyas distancias y tiempos de desplazamiento fueran fáciles en tiempos y costes, cosa que era imposible para los pequeños municipios (en 1986, un 59% de los 940 municipios de Catalunya tenían menos de 1.000 habitantes). Con la formación de 127 municipalias, sin necesidad de suprimir los municipios, podían resolverse los problemas básicos de la administración local, mientras que la comarcalización implicaría la formación de unos nuevos entes administrativos que para la realización de funciones descentralizadas de la Generalitat se consideran inadecuados, debido a las transformaciones sufridas por la red de comunicaciones.

La polémica entre las diferentes propuestas se calmó en 1986 al empezarse a discutir la organización territorial en el Parlament de Catalunya. Entonces quedaron básicamente dos propuestas, la presentada por el partido de los socialistas catalanes (PSC-PSOE) y la de los nacionalistas de “Convergencia i Unió”. Los socialistas proponían organizar Catalunya en municipios, comarcas y regiones. Municipios y comarcas asumirían funciones de representación local y de articulación de la representación ciudadana, y las regiones funciones de gestión de los servicios públicos más complejos y costosos. Las comarcas serían fruto de un proceso gradual de institucionalización que partiría de la iniciativa de los alcaldes interesados en formarlas. En el Consejo Comarcal, participarían todos los municipios, representados por su alcalde, que dispondría de un voto por cada mil habitantes o fracción que residiesen en su municipio, con lo cual el alcalde del municipio de más habitantes podría convertirse fácilmente en el presidente del Consejo.

La propuesta socialista, inspirada parcialmente en los sindicatos intermunicipales franceses, fortalecía el papel de los municipios con mayor población y configuraba el ente comarcal como una administración complementaria de la municipal y de la regional, con amplias atribuciones en materia de la ordenación del territorio y del fomento de la actividad económica, pero era muy imprecisa en la forma de constituir las diferentes comarcas.

El proyecto de “Convergencia i Unió” —que casi íntegramente se convirtió en ley en 1987—, presenta un país organizado en municipios, comarcas (inicialmente las 38 del año 1936, pero con posibilidades de ser modificadas y ampliadas) y en unas futuras regiones, después de quedar integrada Catalunya en una sola provincia. La administración comarcal está regida por un Consejo Comarcal —con un presidente que puede ser cualquier consejero—, un gerente ejecutivo nombrado por el presidente y una comisión especial de cuentas. El número de miembros del Consejo Comarcal oscila entre 19, 25, 33 y 39, según el número de habitantes de la comarca y de acuerdo con cuatro categorías: de menos de 50.000 habitantes, de 50.001 a 100.000, de 100.001 a 500.000, y de más de 500.000 habitantes, respectivamente. Los consejeros representantes de cada grupo político se distribuyen de acuerdo con un procedimiento que es proporcional al porcentaje de votos y de regidores de cada partido, coalición, federación o agrupación electoral. A más habitantes de una comarca, menos consejeros le corresponden en relación al total de la población y no todos los municipios tienen un representante en el Consejo, al consi-

derarse estos representantes de un partido político en un ente territorial y no representantes de un municipio en una comunidad intermunicipal.

Las competencias de la comarca son las que le atribuye el Parlamento de Catalunya y pueden referirse a temas como la ordenación del territorio y el urbanismo, la sanidad, los servicios sociales, la cultura, el deporte, la enseñanza, la salubridad pública y el medio ambiente. También puede recibir competencias delegadas de la Generalitat, de los municipios y de las diputaciones. Las competencias deben estar incluidas en el programa de actuación comarcal, que debe determinar los servicios que el Consejo ha de ejercer a cuenta de los municipios que no pueden cumplir con los servicios mínimos obligatorios establecidos por la Ley Municipal, los servicios supramunicipales, determinados servicios municipales establecidos mediante convenio, las obras de infraestructura general o complementaria para la prestación de servicios municipales y los criterios para realizar los diferentes servicios y financiarlos.

La comarca se convierte así en un segundo escalón de la administración local con funciones de asistencia y cooperación a los municipios que lo soliciten en materia jurídicoadministrativa, económica y financiera y de obras y servicios, temas sobre los cuales tienen también competencia las diputaciones. La comarca debe también ejercer funciones estadísticas y establecer una base de datos para integrar la información municipal y comarcal. Igualmente puede recibir competencias de los municipios, siempre que éstas le sean transferidas voluntariamente, y tal como se ha señalado anteriormente realizar funciones delegadas de la Generalitat.

En cuanto a los recursos para que la nueva administración pueda desempeñar sus competencias, la ley señala las tasas para la prestación de servicios, contribuciones especiales, la participación en los ingresos provinciales si asume competencias de las diputaciones, la participación en impuestos del Estado y de la Generalitat, etc. La realidad en este caso concreto es que las comarcas tienen muy poca independencia económica, ya que no disponen de instrumentos financieros y tributarios propios y no participan de los Fondos de Cooperación estatal. Sus ingresos provienen del Fondo de Cooperación Local de Catalunya que distribuye la Generalitat de Catalunya y de las transferencias realizadas por otras administraciones, fundamentalmente de la misma Generalitat, en concepto del pago de servicios descentralizados (transferencias finalistas).

El desarrollo de la ley sobre la organización comarcal de Catalunya comportó la convocatoria de una consulta municipal para establecer la

adscripción de los municipios a su respectiva comarca y la regulación de la Comisión de Delimitación Territorial, necesaria para informar, entre otros temas de la modificación del mapa comarcal.

Los resultados de la consulta municipal mostraron que el 88,6% de los municipios estaban de acuerdo con la adscripción a las mismas comarcas del año 1936. Esta amplia coincidencia debe relacionarse con las directrices emanadas de la dirección del partido del Gobierno de la Generalitat a sus militantes con representación municipal, pero también con el alto grado de aceptación de las comarcas del año 1936 entre los socios de las entidades culturales del país y otras organizaciones sociales y políticas, grado de concienciación que fue particularmente reforzado a través de los medios de comunicación.

Si se analizan las respuestas negativas de la consulta municipal, o bien las respuestas positivas que pedían una posterior modificación del ámbito comarcal, se aprecia que las disconformidades o las objeciones obedecen, por un lado, a una clara discrepancia política, y por otro, a la existencia de nuevas estructuras territoriales y de pequeñas áreas funcionales en las zonas fronterizas entre dos o tres comarcas. Estas áreas gravitan sobre un lugar central que ejerce de capital y la mayor parte de las mismas ya reivindicaban su existencia como comarcas en 1932, casos del Moianes, Lluçanes, Banyoles, Pla d'Urgell, Muntanyes de Prades, etc.

La conformidad con la división de 1936 se dio siempre en el área que los geógrafos conocemos como el corazón de la región, mientras que las disconformidades suelen aparecer en las áreas periféricas o fronterizas, muchas de las cuales presentan dificultades de delimitación.

Respecto a las nuevas áreas que en 1987 deseaban ser reconocidas como comarcas, hay que buscar la explicación en la dinámica que la economía y la sociedad imponen en el territorio, como puede ser el caso de determinados municipios de la Costa Brava, el área Norte del Baix Llobregat, el Garraf (Vilanova i la Geltrú, Sitges) y parte de los municipios litorales del Baix Penedès, el área de influencia inmediata de Terrassa, etc.

Finalmente existen municipios aislados que pidieron la adscripción a una comarca vecina, en razón de lazos funcionales o por intereses económicos como algunos municipios vecinos de la comarca del Baix Penedès que querían pertenecer a la misma para gozar de la denominación de origen de sus vinos.

Como resultado de la anterior consulta municipal se crearon tres nuevas comarcas que quedaban en buena parte justificadas por la intensidad de relaciones humanas generadas alrededor de un núcleo principal. Estas tres nuevas comarcas son el Pla de l'Estany cuya capital es Banyoles; el Pla d'Urgell, capital Mollerussa; y el Alta Ribagorza, capital Pont de Suert. Esta última formada sólomente por tres municipios, pero que por razones de la geografía física se encuentra mucho más vinculada a Lleida y al Alto Aragón que no a la antigua capital comarcal Tremp.

En 1988 y tras la consulta electoral, los Consells Comarcals, dominados casi enteramente por miembros del partido del Gobierno autonómico, comenzaron una andadura no exenta de problemas y dificultades.

3. Divisiones administrativas y divisiones funcionales

La Administración pública que podríamos definir como un complejo organizativo y normativo servido por funcionarios, necesita de una base territorial para poder ejercer su acción y poner a los administrados en relación con los distintos círculos de poder que toda administración representa. El territorio, a partir de una cierta dimensión, necesita estar organizado y parcelado con el fin de que la administración pueda ser ejercida eficazmente desde todos los rincones de un país. Con esta finalidad el poder se ha preocupado siempre de establecer unas fronteras o límites que se corresponden con diferentes niveles de la actuación administrativa.

Las divisiones administrativas pueden perdurar, en general, a lo largo del tiempo, especialmente si los cambios técnicos y económicos que la sociedad experimenta son graduales y de poca intensidad. Cuando los cambios son importantes y las divisiones administrativas se quieren mantener inalterables se producen disfunciones notables entre la organización de la sociedad y la de la Administración, hecho que se traduce en un aumento de los costes económicos y sociales, tanto para la propia Administración como para los administrados.

Hoy en día, una de las transformaciones más importantes que ha experimentado la sociedad es el incremento de la movilidad y de las posibilidades de comunicación. Al aumentar la velocidad de los medios de transporte, en menos tiempo se pueden alcanzar espacios más alejados, y las comunicaciones sean por cable o a través del aire permiten establecer redes de relación inmediata que en otros tiempos eran totalmente imposi-

bles. Sobre este tema, Paul Claval, en un libro reciente ha escrito que la movilidad ha crecido mucho y “la vida no se inscribe en los límites de una municipalidad. La proporción de los que tienen el trabajo fuera del lugar donde residen no para de crecer. Las compras se hacen en centros comerciales que distan algunos kilómetros, frecuentemente más alejados. La Administración y la Iglesia se encuentran limitadas y obstruidas por unos cuadros territoriales que no convienen a la escala donde hoy se desarrolla la vida colectiva”.

La organización territorial del poder y la organización funcional de los servicios públicos y de las actividades empresariales no siempre coinciden y tampoco tienen por qué hacerlo con exactitud. Friedman y Weaver escribieron que la organización territorial y la funcional son dos fuerzas de integración social que se complementan y se religan, a pesar de encontrarse en situación de conflicto mutuo: “Las fuerzas territoriales derivan de lazos comunes de orden social forjados por la historia dentro de una localidad concreta. Los lazos funcionales se basan en el auto interés mutuo... Un orden funcional es siempre jerárquico, acumulando poder en la cúspide. Las relaciones territoriales, por otro lado, aunque también estarán caracterizadas por desigualdades de poder, se encuentran atemperadas por derechos y obligaciones mutuas que los miembros de un grupo territorial reclaman.

En Catalunya, la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Catalunya, establece una división territorial basada en comarcas, las cuales, más que ser una simple división administrativa de la Generalitat de Catalunya, se convierten, según lo que se deduce de la Ley, en un elemento indirecto de reforma de la estructura municipal del país. Las comarcas deben servir de elemento potenciador de la capacidad de gestión de los municipios y, muy especialmente, de los municipios con pocos habitantes que no pueden ofrecer los servicios básicos que todo miembro de la sociedad catalana desea satisfacer. La organización del país en comarcas confiere a cada una de ellas los mismos derechos y deberes y sus órganos de gobierno tienen todos las mismas atribuciones. Las diferencias que puedan tener vienen dadas, sobre todo, por los recursos económicos suplementarios que los consejos consiguen y por la política que cada consejo establece.

Al lado de la anterior división legalmente homogénea aparecen las divisiones funcionales jerarquizadas que los distintos departamentos de la Generalitat han ido estableciendo con la finalidad de poder organizar sus

servicios. Estas organizaciones administrativas-funcionales no siempre se adaptan a la organización territorial básica. A veces, las áreas donde se prestan los servicios son de una extensión más reducida que la comarcal —la superficie de las comarcas catalanas varía entre un mínimo de 262,7 km² y un máximo de 1.733 km², siendo la superficie media de 778 km²—, e incluso existen áreas que cabalغان entre dos o tres comarcas. Esta proliferación de divisiones u organizaciones territoriales no coincidentes puede provocar una cierta perplejidad entre algunos usuarios de los servicios, que en algunos casos puede verse agravada por adscripciones incorrectas a una zona o área funcional determinada.

Si la Generalitat de Catalunya ha establecido de un lado, una sola organización territorial dotada de personalidad jurídica propia, por otro lado, existen las diferentes organizaciones funcionales de los departamentos de la Generalitat a las cuales el administrado debe añadir las divisiones administrativas y funcionales del estado español y otras divisiones que las empresas más importantes del sector servicios tienen establecidas.

La complejidad administrativa de la Catalunya actual tiene su punto de arranque en el propio Estatuto de Autonomía que en su artículo 5 establece que: “La Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcas. Asimismo podrán ser creadas agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y con fines específicos... Sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, de conformidad con lo que establecen los artículos 137 y 141 de la Constitución.”

Las áreas funcionales que organizan el territorio de una forma viva, dinámica e independientemente de la Administración se basan en los sistemas urbanos y en el área de influencia que para determinadas funciones cada ciudad ejerce. A partir del análisis de la movilidad por razones comerciales, de estudios, laborales, de ocio, etc. se han delimitado los sistemas urbanos básicos que vertebran la región catalana. Según estudios recientes puede decirse que existen en Catalunya 31 ciudades que estructuran y potencian el territorio, todas las cuales son capitales comarcas, y hasta unas 290 áreas mercado de trabajo que constituirían verdaderas unidades de vida y de trabajo y el marco más adecuado para el suministro de los servicios públicos más elementales.

Entre las circunscripciones puramente político-administrativas y las funcionales existen las unidades territoriales funcionales-administrativas que son áreas en cuyos centros se ofrecen servicios específicos o se gestionan competencias de los propios departamentos de la Generalitat, las cuales en bastantes casos no coinciden con las comarcas. Así existen actualmente 16 Agencias del Servicio de Extensión Agraria, 71 Centros de Recursos Pedagógicos, 155 Areas Básicas de Salud y 324 Unidades Básicas de Atención Social Primaria, entre otras áreas, las cuales dependen jerárquicamente de los propios servicios centrales de los departamentos ubicados en Barcelona, o bien de los Servicios Territoriales de la Generalitat que radican en las cuatro capitales de provincia y cuya demarcación coincide con la provincial. La Generalitat, de esta forma y en contradicción con determinados discursos ideológicos, ha potenciado las demarcaciones provinciales. En algunos casos existen incluso poblaciones que para determinados servicios deben dirigirse a una capital provincial distinta a la que pertenece su capital comarcal.

A pesar de la coincidencia existente en determinados niveles entre unidades territoriales administrativas y unidades funcionales, aparecen desajustes que provocan perplejidad entre los administrados, motivados por la dinámica socio-económica de los diferentes ámbitos territoriales y por los avances técnicos en la prestación y la organización de los servicios públicos, hecho que implica que si los desajustes son muy disfuncionales y provocan costes económicos y sociales elevados es necesario replantear de nuevo la delimitación de las áreas funcionales o bien de las territoriales.

4. Algunos problemas actuales de la organización comarcal

La organización territorial de la Generalitat de Catalunya concibe la comarca como un ente local que puede asumir competencias de los municipios que la integran, sean por delegación o por convenio, recibir competencias propias a través de las leyes aprobadas por el Parlamento de Catalunya, poseer competencias delegadas o asignadas por la Generalitat de Catalunya, y también competencias delegadas de las Diputaciones Provinciales. De esta forma, la comarca tiene funciones parecidas a las de una mancomunidad de municipios, puede actuar como órgano descentralizado de la Generalitat de Catalunya y realizar determinadas funciones que hasta el momento correspondían al nivel provincial.

El papel de la comarca como sustitutorio de algunas de las funciones realizadas por las diputaciones provinciales queda claramente reflejado en el preámbulo de la ley de su creación, en el que consta que la comarca puede ejercer funciones de asistencia y de cooperación a los municipios, “ya que es evidente que la comarca, en razón de su mayor proximidad, ha de constituir la primera plataforma de acceso que han de tener los municipios, y la descentralización en la comarca de servicios que hasta este momento eran de titularidad de las diputaciones.”

Las comarcas son, por tanto, unas entidades político-administrativas de tipo mixto. Su superficie se corresponde a unas micro-regiones, las cuales generalmente sólo tienen competencias delegadas de un ente superior. Por sus atribuciones, cuenta con las que le son atribuidas por el parlamento regional y con las delegadas; y estas últimas pueden ser convenidas tanto por los entes administrativos de ámbito más reducido –los municipios–, como delegadas por entes de orden superior, como las diputaciones o el mismo gobierno de la Generalitat de Catalunya.

A continuación se intenta mostrar cuales son las competencias reales que las comarcas tienen en la actualidad, y los problemas que presenta la organización comarcal, tanto a nivel de continentes –la delimitación– como de contenidos. Respecto a las competencias propias que hasta el momento les han sido otorgadas por ley, éstas son muy pocas:

En materia de ordenación del territorio y urbanismo, de momento, la comarca sólo puede participar en la formulación de los planes que elabora y aprueba la Generalitat, y debe desarrollar las determinaciones que el gobierno catalán le demande. Las comarcas tienen facultad también para fomentar la construcción y rehabilitación de viviendas y promocionar suelo urbanizable y viviendas.

En los temas sanitarios puede la comarca coordinar los servicios sanitarios municipales y prestar servicios de ámbito supramunicipal, especialmente referidos al control sanitario del medio ambiente, la salubridad pública, la epidemiología y la salud pública en general.

Sobre los servicios sociales, puede programar la prestación de los que tiene establecidos la Generalitat en el ámbito comarcal y gestionar los mismos ejerciendo el papel de suplencia en aquellos municipios que carecen de infraestructuras y de organización. Igualmente gestiona las subvenciones y las prestaciones económicas del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales.

En cultura, solamente existe la ley de Museos que implica a los Consejos Comarcales en la organización y gestión de los museos que le hayan sido transferidos, los creados por iniciativa propia y la participación en la gestión de los museos comarcales de su demarcación.

Las competencias en materia de deporte se limitan también a promover, coordinar y cooperar en las actividades deportivas, instalaciones y entidades deportivas municipales, así como la colaboración en los planes deportivos de la Generalitat.

Otras competencias directas son las que se refieren a las comarcas y municipios cualificados como de montaña, aunque en este caso solamente las comarcas afectadas detentan las competencias referentes a los planes de montaña, la defensa de sus intereses y la gestión de las ayudas.

Las obras y servicios de los planes provinciales se integran en Catalunya con los planes de la Generalitat y constituyen el llamado Plan Unico de Obras y Servicios de la Generalitat de Catalunya que aprueba el parlamento regional. En este plan las comarcas gestionan las solicitudes de los municipios, emiten informes de prioridades, presentan alegaciones y contratan, ejecutan y controlan las obras, tareas estas últimas que han obligado a todos los Consejos a tener unos incipientes servicios técnicos.

Las competencias delegadas por la Generalitat de Catalunya son bastante más numerosas, y en este momento son importantes las establecidas en materia de servicios sociales que se encuentran prácticamente descentralizados en las comarcas y en materia de medio ambiente, cuidándose las comarcas de resolver y gestionar los vertederos de residuos sólidos, depuradoras de aguas, limpieza de ríos y rieras, etc. Existe también delegación de competencias sobre temas de promoción ocupacional, archivos, bibliotecas, desarrollo empresarial, transporte escolar, gestión de becas y ayudas de comedores escolares, colonias de verano, transporte público de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, cualificación e informe de actividades clasificadas, mejora de la red de caminos rurales, etc., etc.

Las competencias delegadas por las diputaciones provinciales son especialmente importantes en las provincias de Lleida, Girona y Tarragona, cuyos gobiernos pertenecen al partido de Convergencia i Unió, mientras en la diputación de Barcelona, la delegación de competencias es mucho menor. Las diputaciones de las tres primeras provincias han delegado en las comarcas el plan de informatización municipal de los peque-

ños municipios, la gestión de programas de equipamientos culturales, la gestión y mejora de los caminos municipales, la gestión de ayudas económicas para enseñanzas no regladas, etc.

Las competencias delegadas por los municipios varían de unas a otras comarcas, y algunos de los más corrientes son la recogida de animales abandonados, la recogida selectiva de residuos urbanos, la prestación de servicios sociales, la contabilidad de los pequeños municipios, etc.

A nivel general puede decirse que después de seis años de funcionamiento los Consejos Comarcales actúan básicamente de oficinas descentralizadas de la Generalitat de Catalunya para determinados temas, mientras que las competencias propias són mínimas y las funciones de asistencia y cooperación con los pequeños ayuntamientos deben aún desarrollarse y perfeccionarse.

En cuanto a si el número de 41 comarcas y su delimitación es pertinente para una administración de segundo grado que busca su lugar al sol entre la administración municipal y las diputaciones provinciales, cabe señalar que el continente es bastante adecuado para las llamadas comarcas históricas, con un elevado nivel de conciencia comarcal y con una notable correspondencia entre el ámbito administrativo y el funcional.

El número de habitantes de estas comarcas es desigual, pero el nuevo organismo puede adaptarse bien, tanto a pequeñas comarcas con unos 15.000 habitantes, como a comarcas con 150 y 200.000 habitantes. Donde los continentes no se adecúan tan bien es en las zonas litorales y especialmente en la gran aglomeración barcelonesa, en donde para un funcionamiento eficaz el número de comarcas debería ser mayor. En este aspecto cabe señalar que debería distinguirse entre unas comarcas metropolitanas y otras no metropolitanas con delimitaciones y algunas competencias distintas.

Respecto a los contenidos, las comarcas necesitarían poder disponer de mayores competencias, mayores ingresos, y una organización de los Consejos algo distinta. Las competencias de las comarcas deberían guardarse muy bien para que no existieran duplicidades ni con determinados ayuntamientos ni con las diputaciones provinciales. Si las comarcas deben realizar funciones de cooperación y asesoramiento municipal, entonces las diputaciones deben vaciarse de contenido ya que en caso contrario las comarcas se convierten en unos entes supérfluos.

Los consejos comarcales deberían estar formados sólomente por alcaldes y todos los alcaldes de los municipios de la comarca deberían formar parte de su pleno, ya que en caso contrario hay Ayuntamientos que consideran a los Consejos organismos de poca categoría, se preocupan escasamente de su funcionamiento y son muy poco propensos a mancomunar servicios o delegar competencias a las comarcas, en pro de una malentendida autonomía y soberanía municipal, que en determinados casos genera servicios caros y deficientes.

Los Consejos Comarcales necesitan también tener más competencias propias y en este caso una de las más necesarias sería la posibilidad de aprobar y ejecutar planes de urbanismo intermunicipales, fuesen estos comarcales o subcomarcales. Los servicios generales y la calificación del suelo comarcal a nivel de planificación general debería ser competencia comarcal, mientras que los ayuntamientos se dedicarían específicamente a la realización y ejecución de los planes parciales en suelo urbanizable y al otorgamiento de licencias de obras y control de las mismas. La policía urbanística debería ser compartida entre los Ayuntamientos y los Consejos. De esta forma se evitaría la desconexión existente entre el planeamiento de municipios vecinos, con el consiguiente incremento del desorden urbanístico y de los costes económicos y sociales.

Las competencias sobre asesoramiento y cooperación municipal deberían ser más claras, encargándose incluso las comarcas de la administración y gestión de los pequeños municipios, aunque sin usurpar nunca el poder de decisión de los respectivos Ayuntamientos. De esta manera la comarca realizaría una función sustitutoria que es completamente necesaria para poder gestionar mucho mejor los municipios de menos de 5.000 habitantes que carecen de medios y de técnicos capacitados para cumplir con sus obligaciones.

A nivel de ingresos, las perspectivas de la ley de organización territorial de Catalunya que hacía partícipe a la comarca de los ingresos del estado a través de los Fondos de Cooperación Local se han visto truncadas por la ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 que no reconoce a la Generalitat ninguna participación normativa y establece la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema de tributos y la participación de los entes locales en los ingresos del Estado. Los ingresos de los Consejos Comarcales provienen en cerca del 25% del Fondo de Cooperación Local de la Generalitat de Catalunya, y en cerca del 70% de transferencias de capital, sea de la Generalitat o en menor medida de las

Diputaciones y Ayuntamientos en concepto de servicios prestados por delegación.

En 1993 los fondos de cooperación de la Generalitat ascendieron a 2.882,7 millones de pesetas, repartidos en un máximo de 224,4 millones para la comarca del Barcelonès y un mínimo de 52,1 millones de pesetas para la Alta Ribagorça, comarca cuya población no llega a los 4.000 habitantes mientras que la de la primera es del orden de los 2,4 millones. La mayor parte de los ingresos ordinarios provinientes del fondo deben emplearse en las remuneraciones del personal con lo que la posibilidad de efectuar inversiones y mejorar servicios por propia iniciativa de un Consejo Comarcal es limitadísima.

No se si esta breve exposición-reflexión sobre el papel de las comarcas y de la Administración comarcal en Catalunya puede servir a los amigos del País Vasco. Las dimensiones de vuestro territorio, el papel de los valles en la organización humana, la función de las Diputaciones Forales, etc. son elementos que difieren de un país a otro. Sin duda que de la experiencia comarcal catalana pueden recoger algunos aciertos e intentar no repetir los errores de implantar una nueva administración sin saber exactamente cuales serán sus funciones. Hoy en día los límites municipales son en la mayor parte de los casos inapropiados para llevar a término las misiones que los Ayuntamientos tienen encomendadas y para las necesidades de los habitantes de los municipios. Es aquí, a mi modesto modo de ver, donde una administración de segundo grado tiene una importante tarea a realizar, llámese ésta con el nombre que se quiera e independientemente de si también ejerce funciones descentralizadas de otra administración de rango superior.

Bibliografía

- CASASSAS, LI Y CLUSA, J. (1981), *L'organització territorial a Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- DIRECCIO GENERAL D'ADMINISTRACIO LOCAL (1987), *L'Organització Comarcal de Catalunya. La Consulta Municipal*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Direcció General d'Administració local.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1937), *La divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Conselleria d'Economia.
- LLUCH, E. Y NELLO, O. (coord.) (1983), *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- LLUCH, E. Y NELLO, O. (coord) (1984), *El debat de la divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- MIR, J; SOLE, J.; VIROS, R. (1994), *L'Organització Comarcal de Catalunya*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya.
- OLIVERAS SAMITIER, J. (1990), “Vigència i realitat de la divisió territorial”, en AAVV, *La regionalització del territori i els ens intermedis*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 117-121.
- RUEDA, I.; SANCLIMENS, X. (1994), *L'administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- SEVERO, M. y otros (1984), *La comarca com a ens territorial*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- VILA VALENTI, J.; SARRION GUALDA, J. (1992), *El sentit històric de la comarca a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Direcció General d'Administració Local.

Divisiones Territoriales de Navarra¹

ANA UGALDE ZARATIEGUI

PROFESORA TITULAR
DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

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

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

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

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

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

1. Las primeras divisiones “modernas”

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

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

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

Una división agronómica, climática y botánica

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

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

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

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

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

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

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

Divisiones desde la “Geografía moderna”

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

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

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

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

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

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

2. Una división sugerida por las áreas de mercado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Regiones y comarcas de la Geografía clásica

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

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

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

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

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

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

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

⁸ FLORISTAN, A. (1995) p. 32.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Comarcas funcionales desde la Geografía urbana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Las comarcas-programa¹³

5.1. Dos divisiones de propósito general

Una división ecléctica: la "Navarra 2000"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una propuesta global de división administrativa

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. La evolución real

La reforma desde Ley Foral de Administración Local de 1990.

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

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

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

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

Las dos vías posibles para la remodelación administrativa –supresión de entidades y asociación para el ejercicio y prestación conjunta de competencias y servicios– fueron contempladas por la La LFAL de 1990, que vino a actualizar la normativa contenida en el RAM de 1928.²² Trata-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Datos facilitados por J. A. Marcén)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Múltiples divisiones territoriales en vigor

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

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

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

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

6. Una división homogénea desde la Economía

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

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

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

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

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

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

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

7. Divisiones homogéneas naturales

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

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

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

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

Consideración final

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

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

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

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

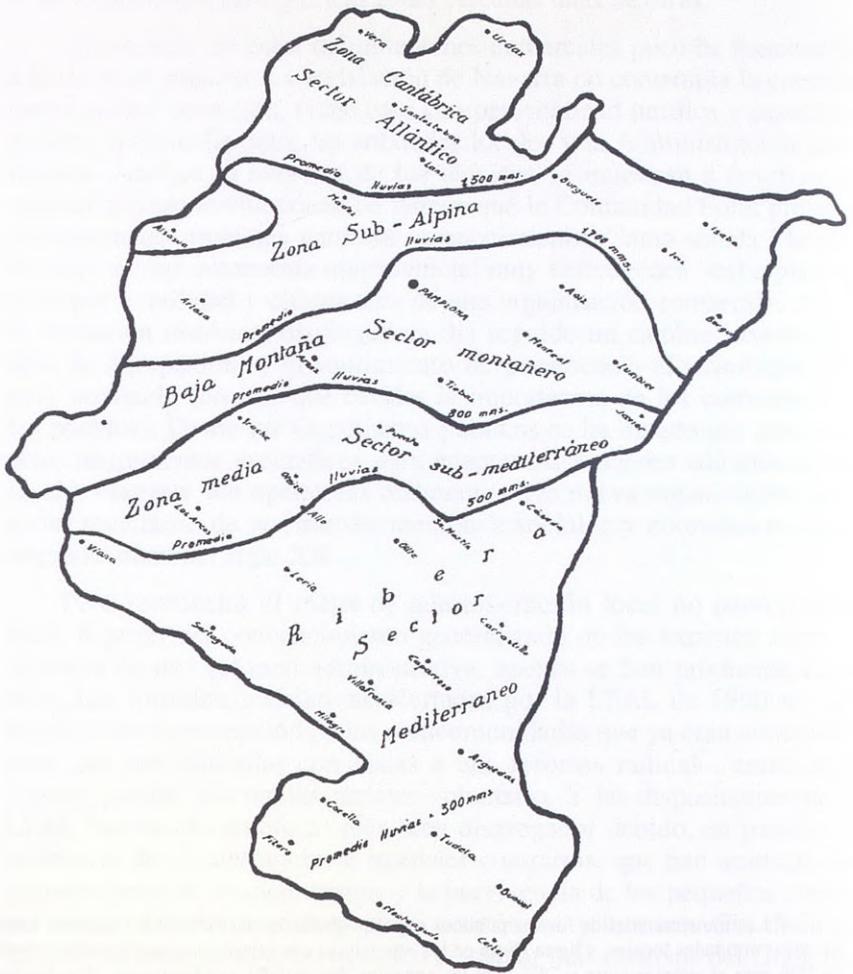
Pero remodelar el mapa de administración local no parece tarea fácil. A pesar del convencimiento generalizado de los expertos sobre la urgencia de una reforma administrativa, apenas se han producido cambios. Las fórmulas asociativas ofertadas por la LFAL de 1990 no han tenido éxito –a excepción de las mancomunidades que ya eran conocidas, pero que son limitadas con vistas a una reforma radical–, entre otras razones porque han tenido carácter voluntario. Y las disposiciones de la LFAL han tenido un efecto más bien disgregador debido, en parte, a la existencia de circunstancias e intereses contrarios, que han animado las segregaciones de ayuntamientos, y la pervivencia de los pequeños concejos aún en condiciones de penuria económica y humana. Sin duda ha influido en estas tendencias el deseo de captar más recursos del Gobierno de Navarra³³, al que se añaden razones de prestigio social, falta de concreción de los programas de fomento de fusiones, o a veces, simplemente el desinterés de los vecinos.

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

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

Figura 1. Las zonas de D. Nagore

1-a. Zonas de vegetación natural



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

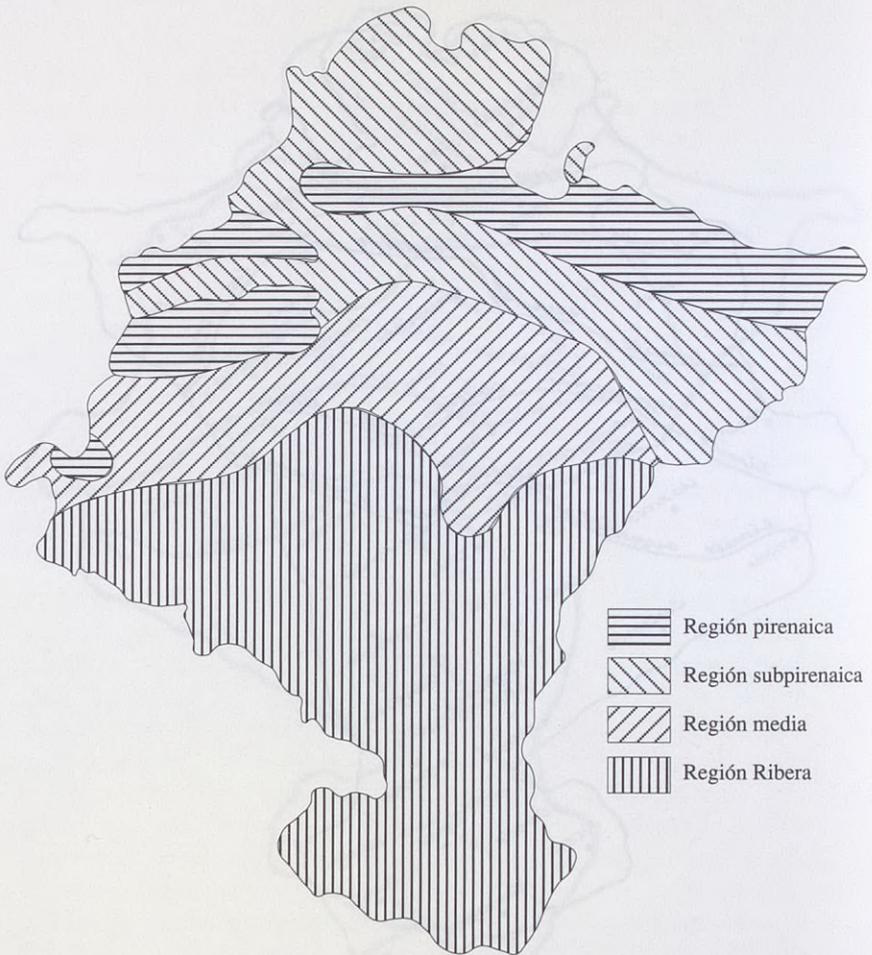
1-b. Zonas de cultivo de D. Nagore



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

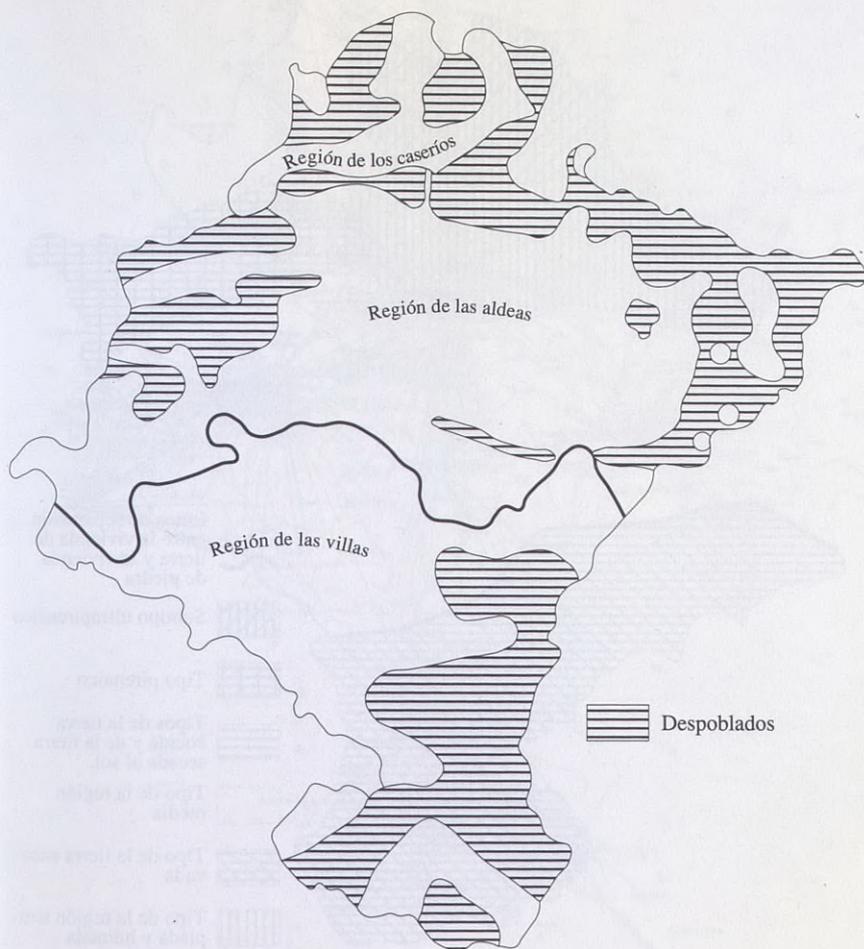
Figura 2. Divisiones de L. Urabayen.

2-a. Regiones climáticas



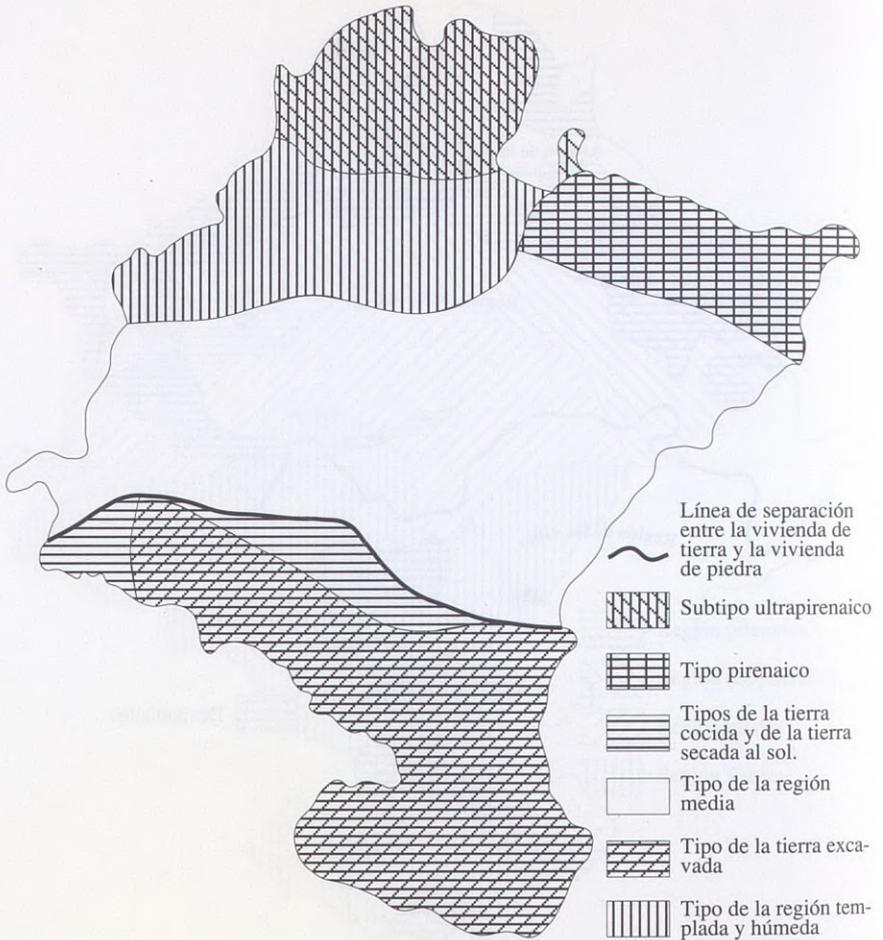
URABAYEN, L. (1931), *Geografía de Navarra. Texto explicativo del Atlas Geográfico de Navarra.*

2-b. Distribución de la población



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

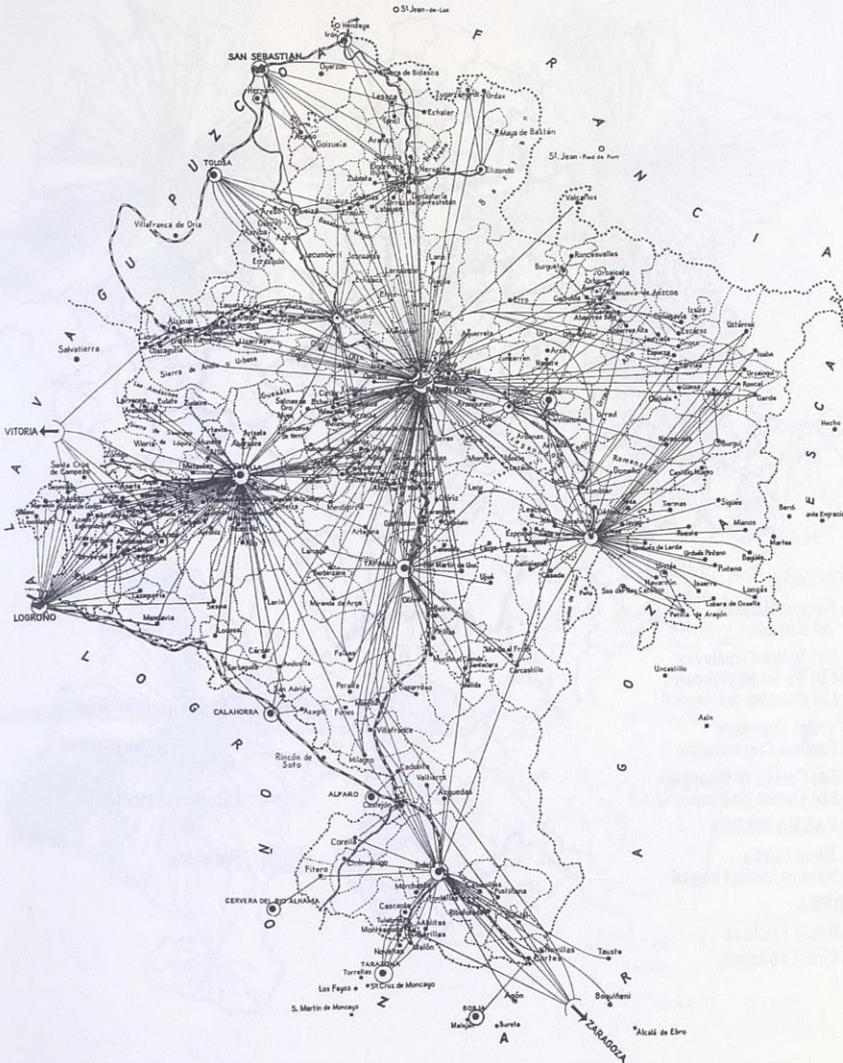
2-c. Clasificación de las viviendas de Navarra



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

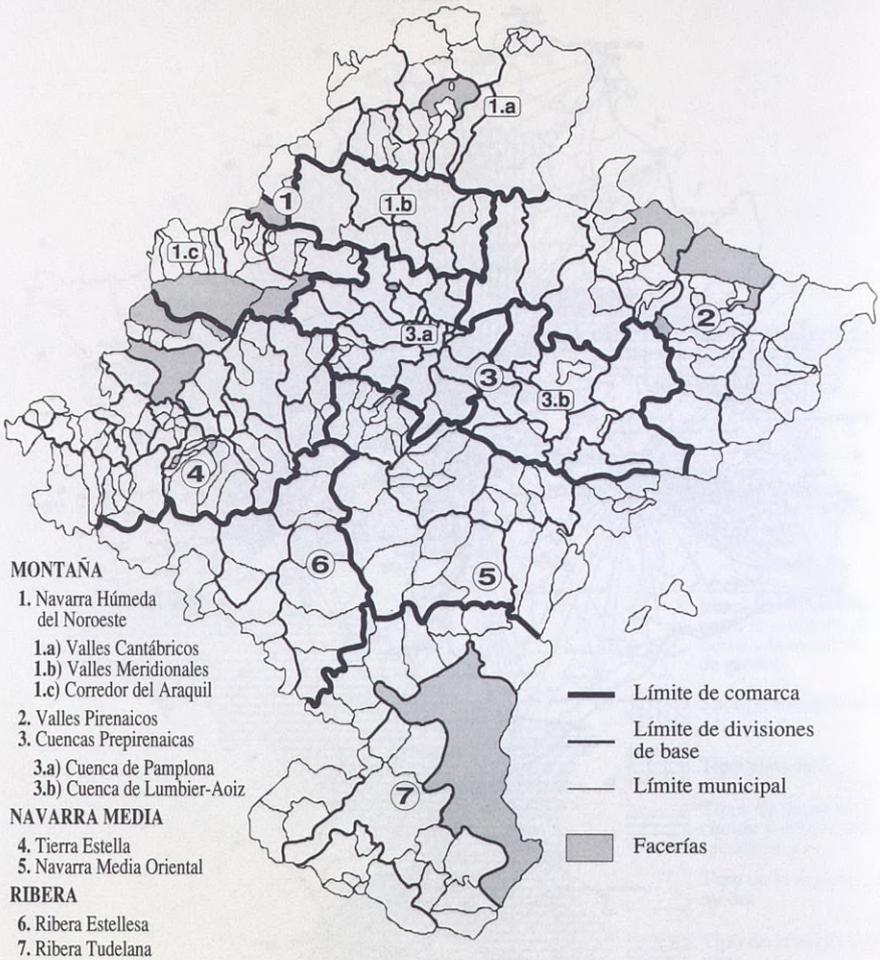
Figura 3.

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



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

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



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

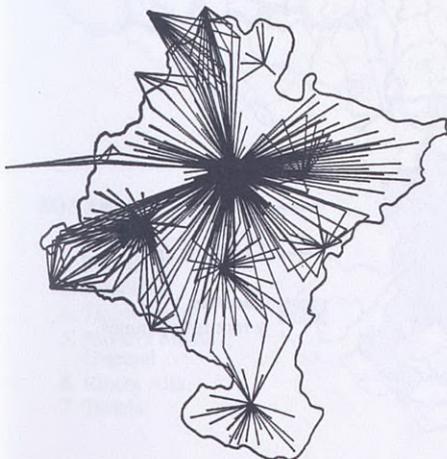
Figura 5. Las comarcas funcionales de A Precedo



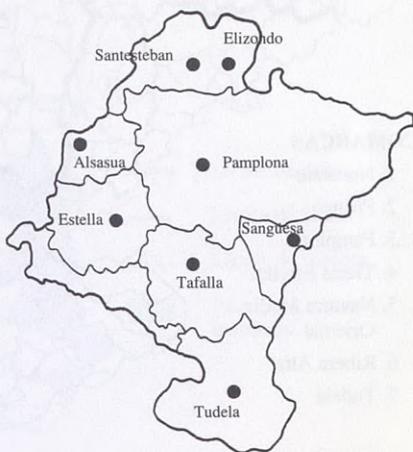
Flujos terciarios: enseñanza media



Flujos terciarios: servicios sanitarios



Flujos terciarios: servicios profesionales

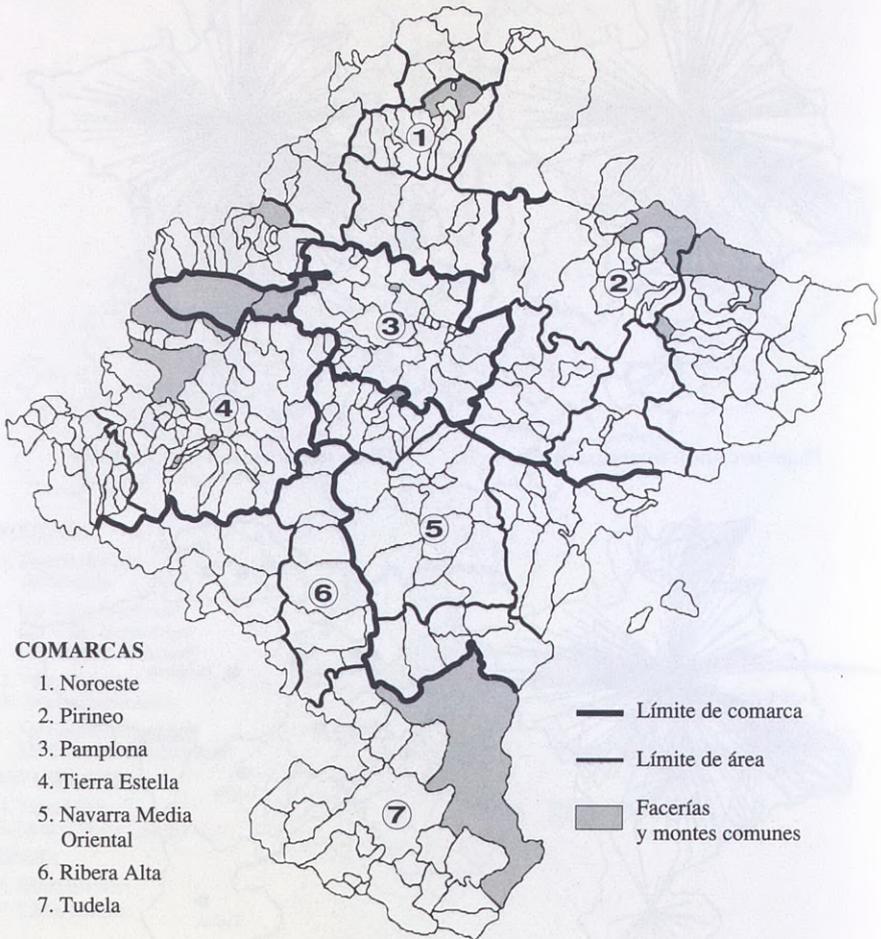


Comarcas funcionales o polarizadas

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

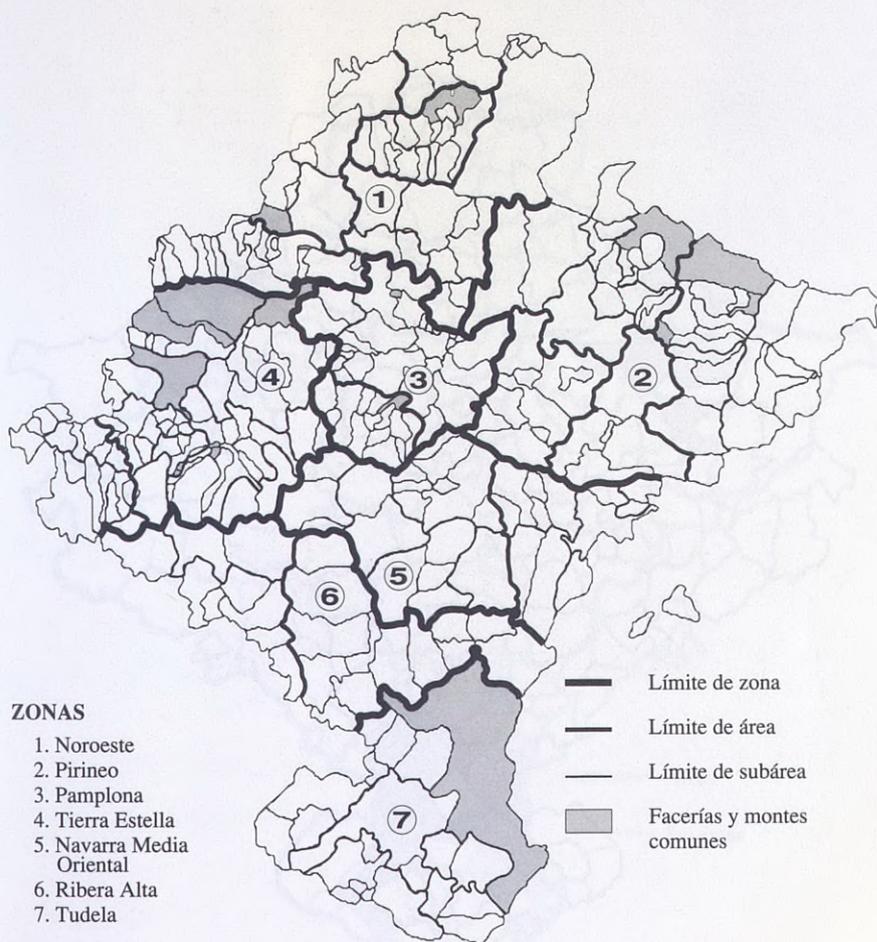
Figura 6. Divisiones de Navarra 2.000

6-a. División de Navarra 2000 (1980)



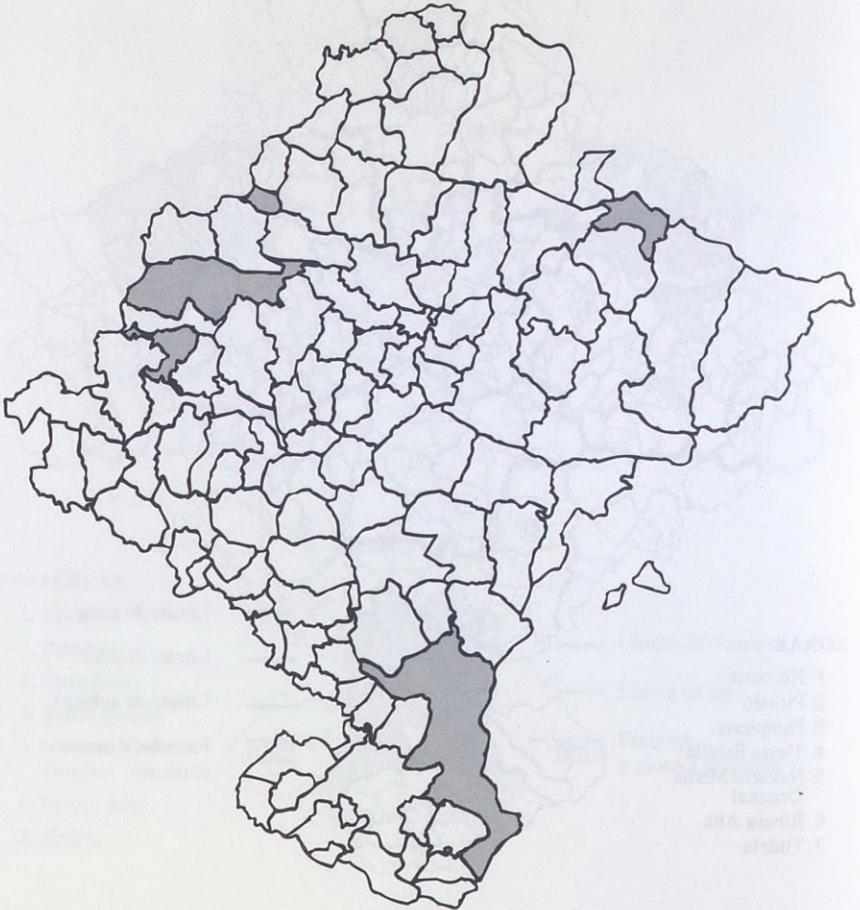
ARDAIZ LOYOLA, I., y MARTINEZ VICENTE, J. S., Coord. (1980), *Estudio de Prospec-tiva Navarra. Año 2000.*

6-b. División de Navarra 2000 (1993)



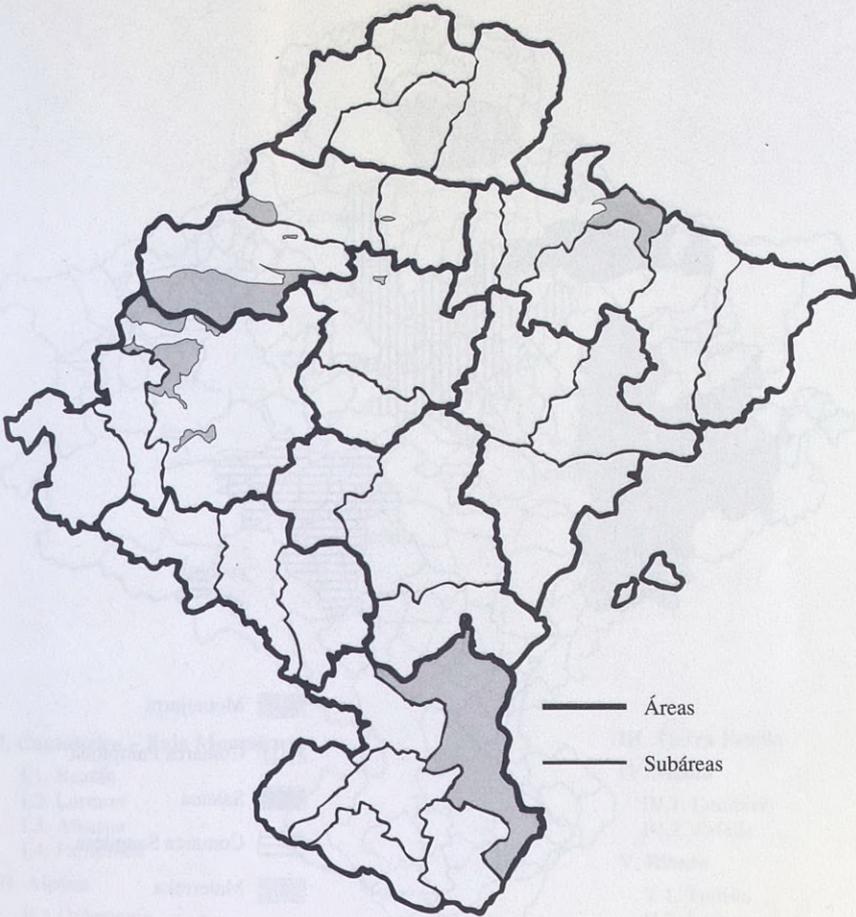
Zonificación Navarra 2.000; Gobierno de Navarra (1993).

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



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

7-b. Propuesta de zonificación funcional.



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

Figura 8.
Las mancomunidades plurifuncionales en 1995

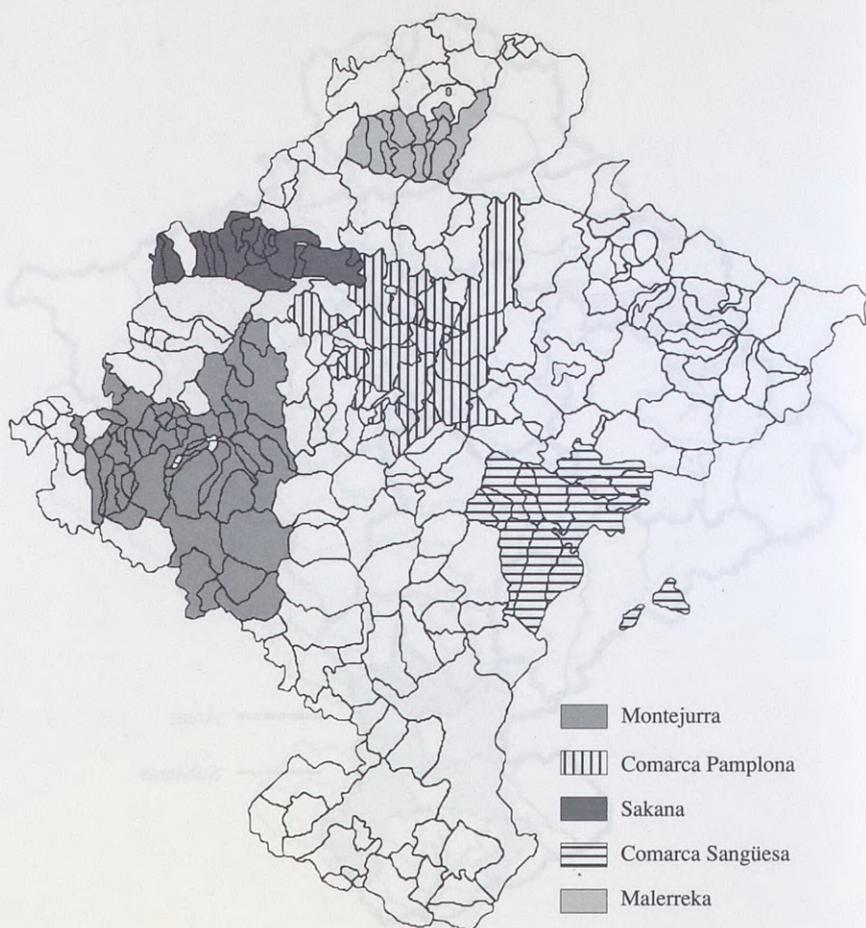


Figura 9. Algunos ejemplos de zonificaciones

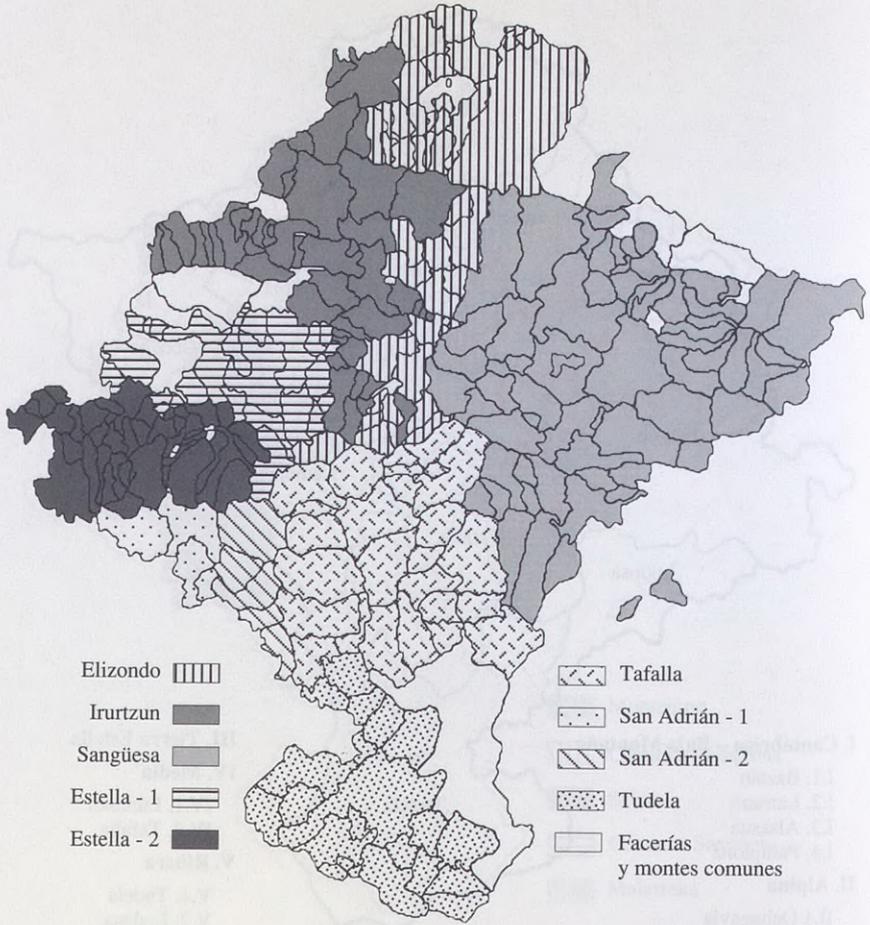
9-1. Sector agrario

a) Comarcas y subcomarcas de Navarra. Ministerio de Agricultura

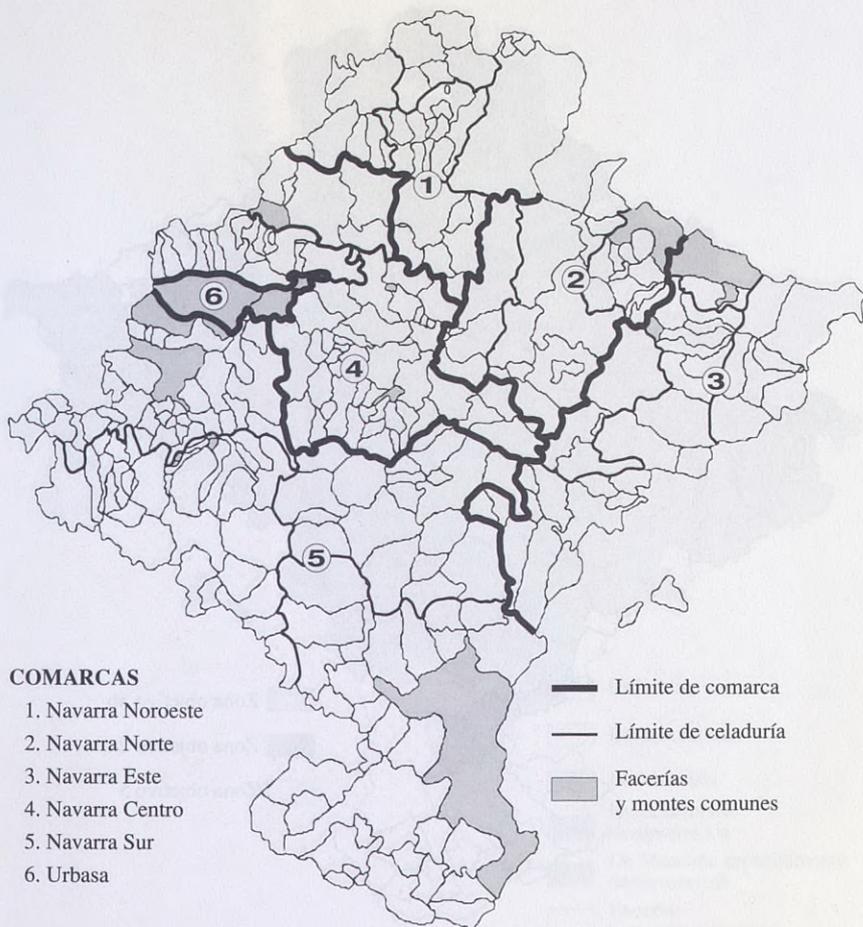


Obtenido de RAPUN GARATE, M. (1986), *La Agricultura de Navarra entre 1962 y 1982*.

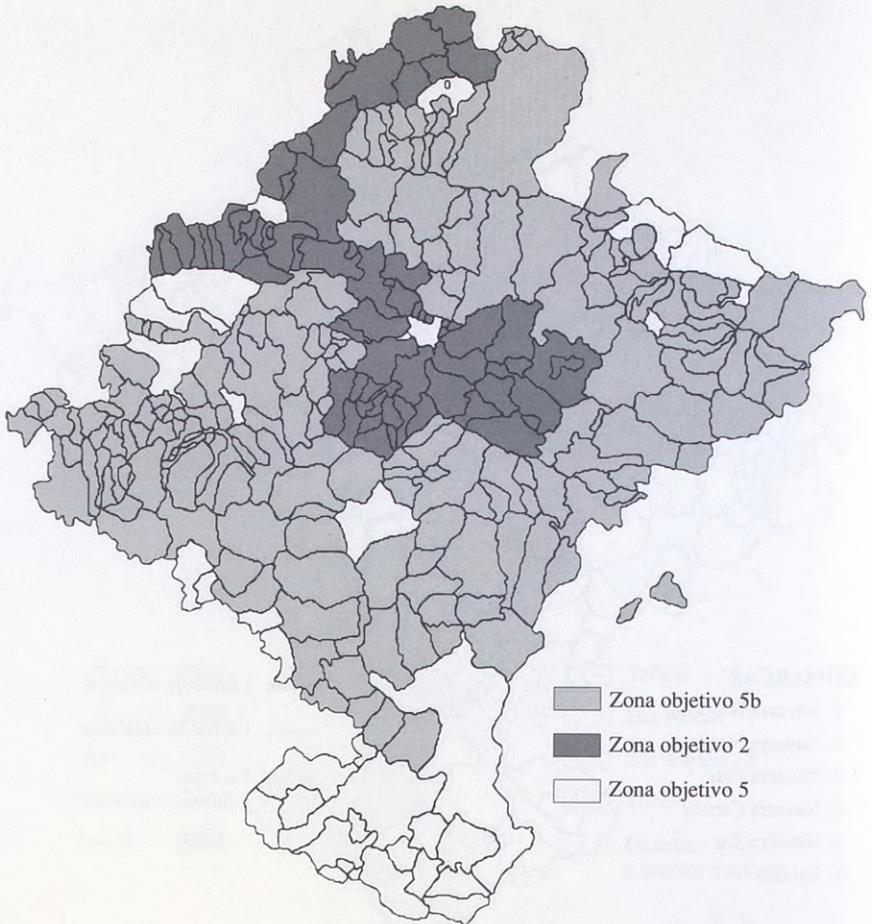
b) Zonas del Departamento de Agricultura, Ganadería
y Montes del Gobierno de Navarra.



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

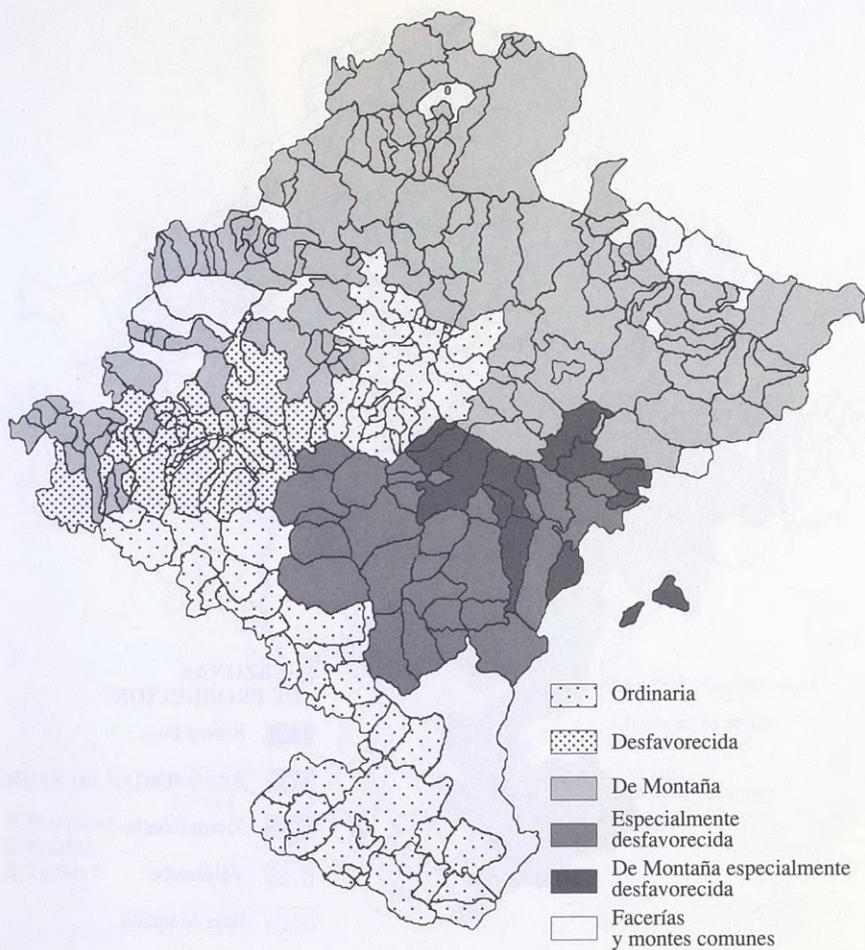


d) Zonas objetivo 2 y 5b de la Unión Europea (1994-1999).



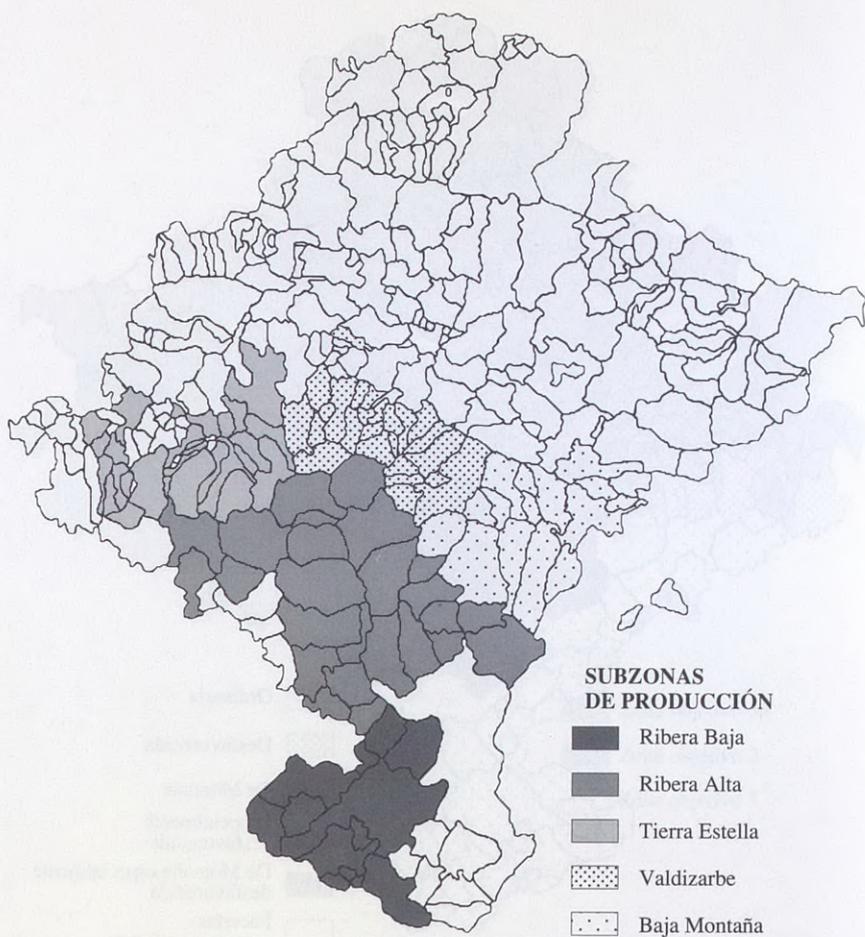
(Mapa facilitado en la Sección de Montes del Gobierno de Navarra)

e) Zonas desfavorecidas de la Unión Europea

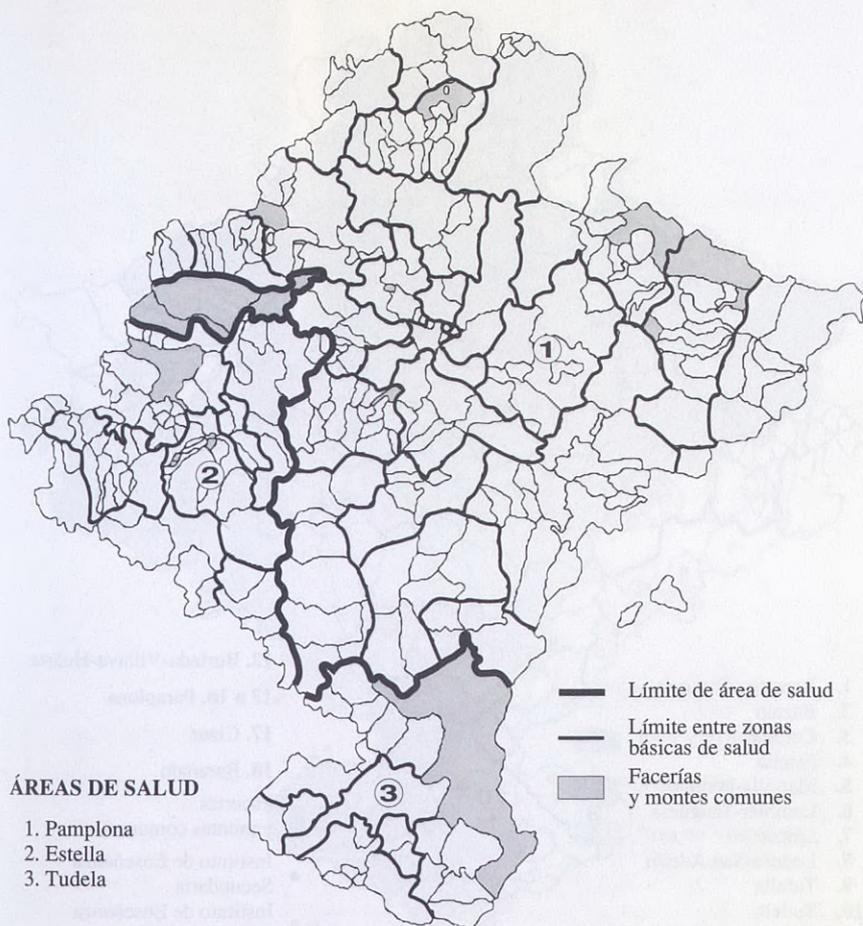


Datos facilitados por el Departamento de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Navarra

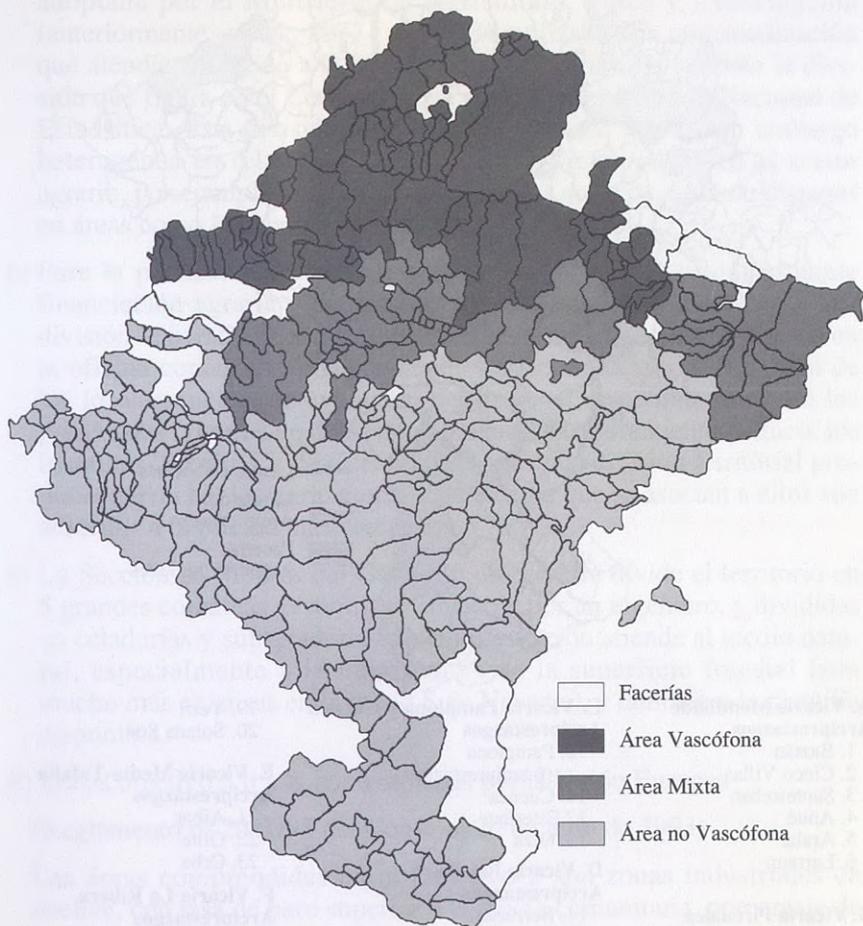
f) Zona Vitivinícola. Denominación de Origen "Navarra"



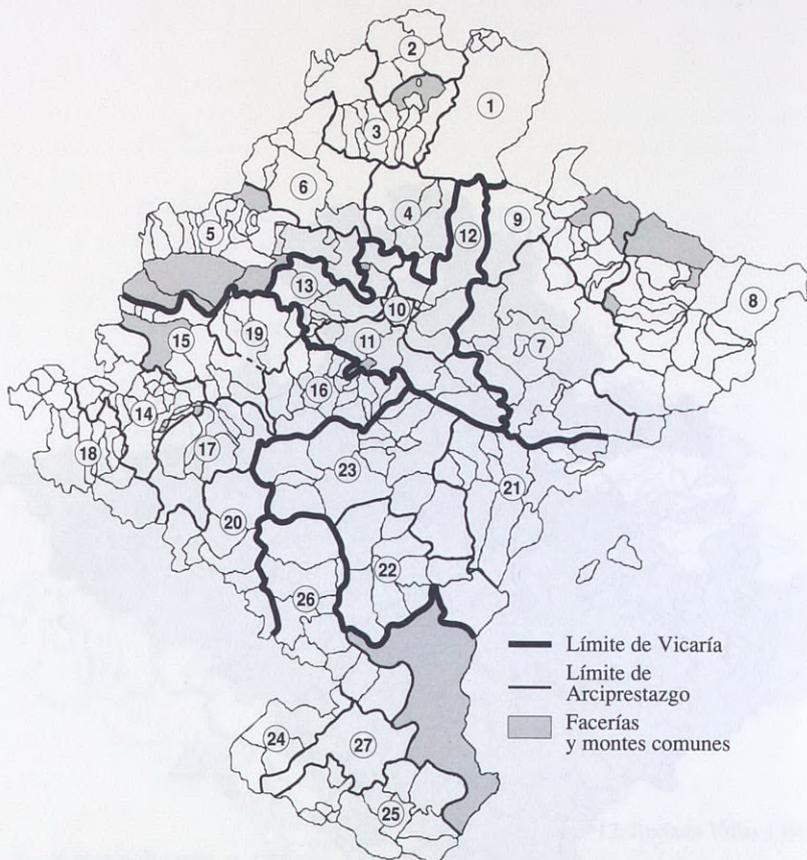
9-2. Zonificación Sanitaria



9-4. Áreas Lingüísticas



9-5. División eclesiástica



A. Vicaría Mendialde

Arciprestazgos

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

B. Vicaría Pirenaica

Arciprestazgos

7. Lónguida
8. Roncal-Salazar
9. Roncesvalles

C. Vicaría Pamplona y Cuenca

Arciprestazgos

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

D. Vicaría Estella

Arciprestazgos

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

19. Yerri
20. Solana Sur

E. Vicaría Media-Tafalla

Arciprestazgos

21. Aibar
22. Olite
23. Orba

F. Vicaría La Ribera

Arciprestazgos

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

(Datos facilitados por Pascual Zalba)

Figura 9

1. Sector agrario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9-2. Zonificación sanitaria

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

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

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

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

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

9-4. Areas lingüísticas

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

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

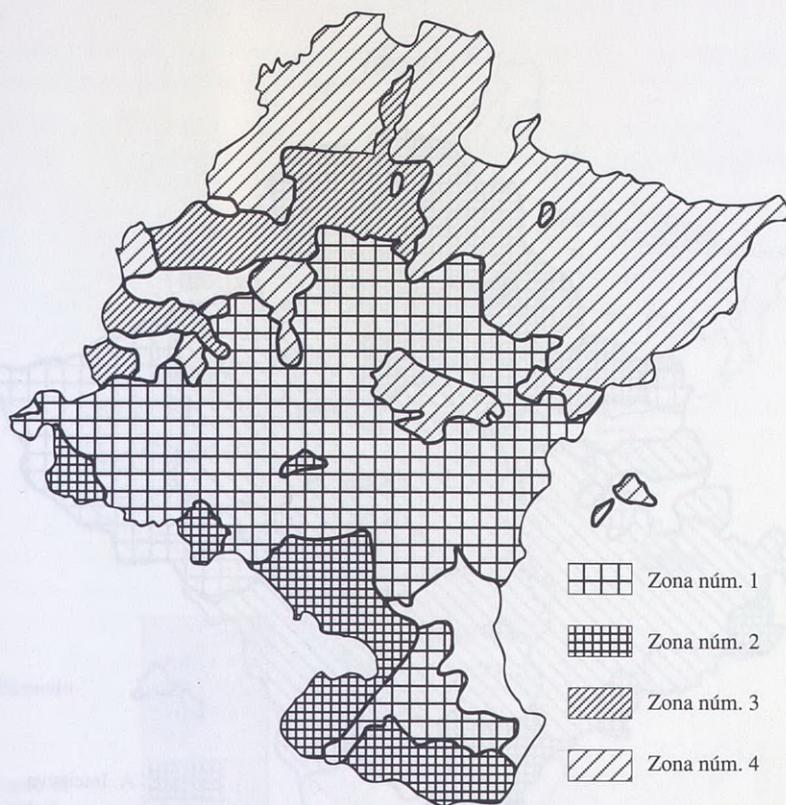
zarán el castellano y vasco en todas sus disposiciones, publicaciones, rotulaciones de vías urbanas, etc., y será obligatoria la enseñanza de ambas lenguas en los niveles educativos no universitarios. En la zona mixta, con iguales disposiciones en cuanto a la administración pública, se impartirá la enseñanza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

9-5. División eclesiástica

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

Figura 10. Zonas agrarias de M. Rapún

10-a. Zonas agrarias de Navarra en 1962



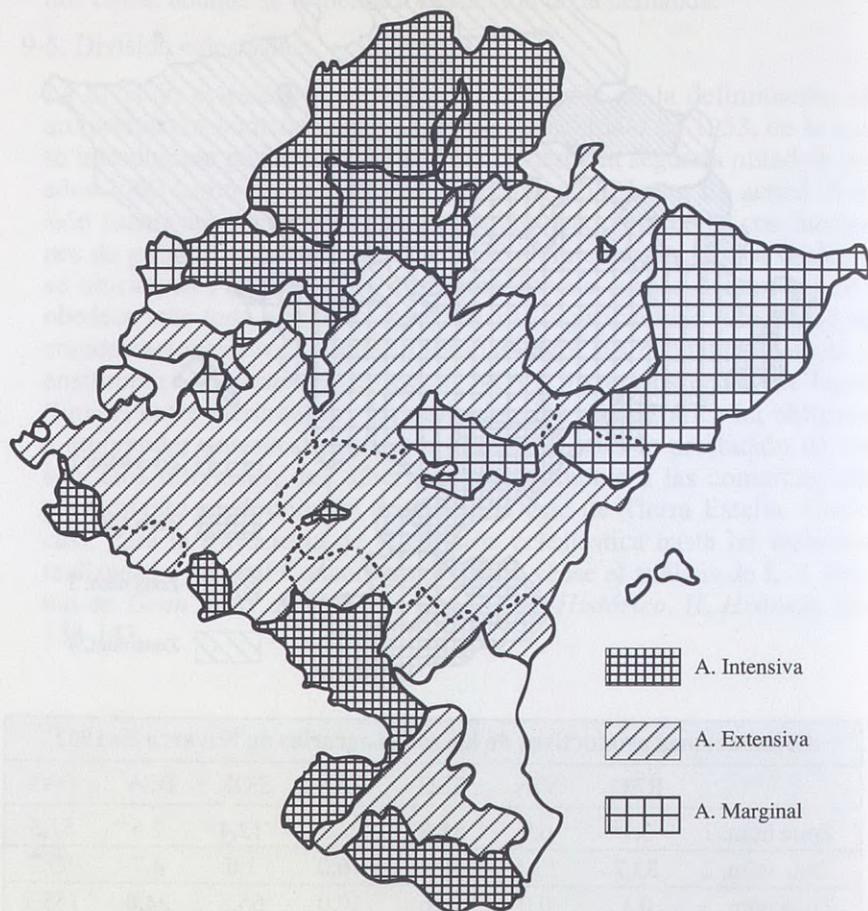
Orientaciones productivas de las zonas agrarias de Navarra en 1962

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

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

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

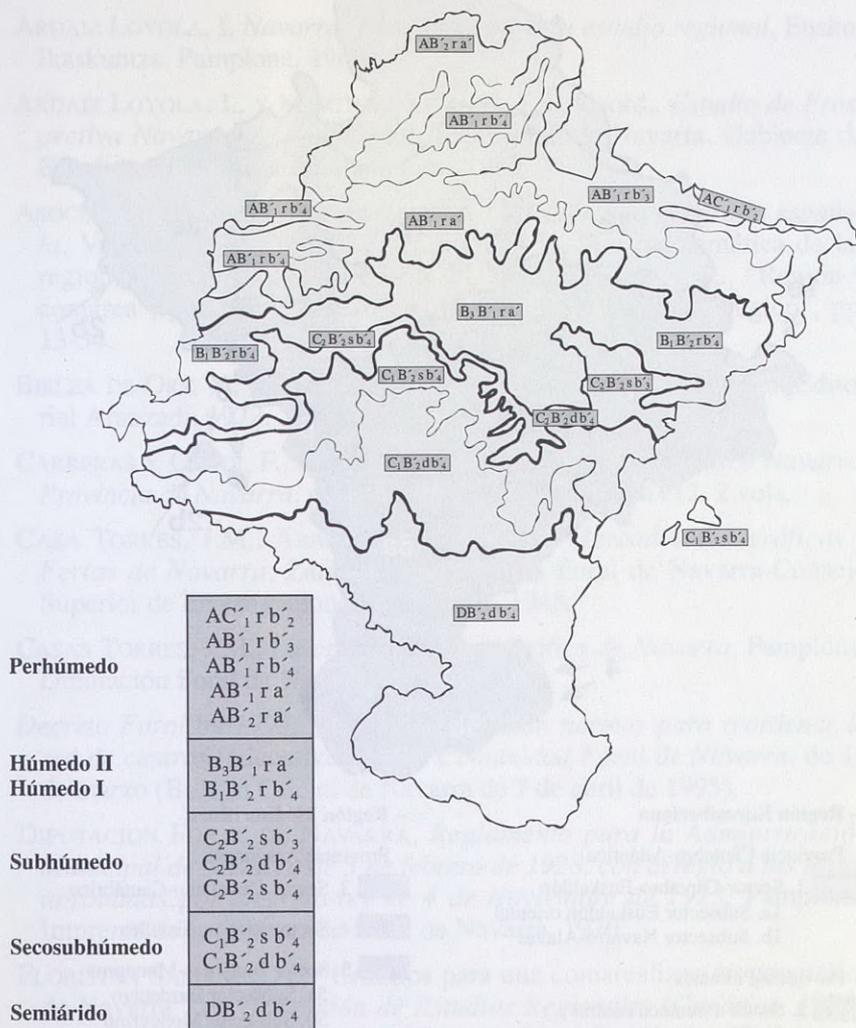
10-b. Delimitación geográfica de los tipos de agricultura existentes en Navarra. 1982



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

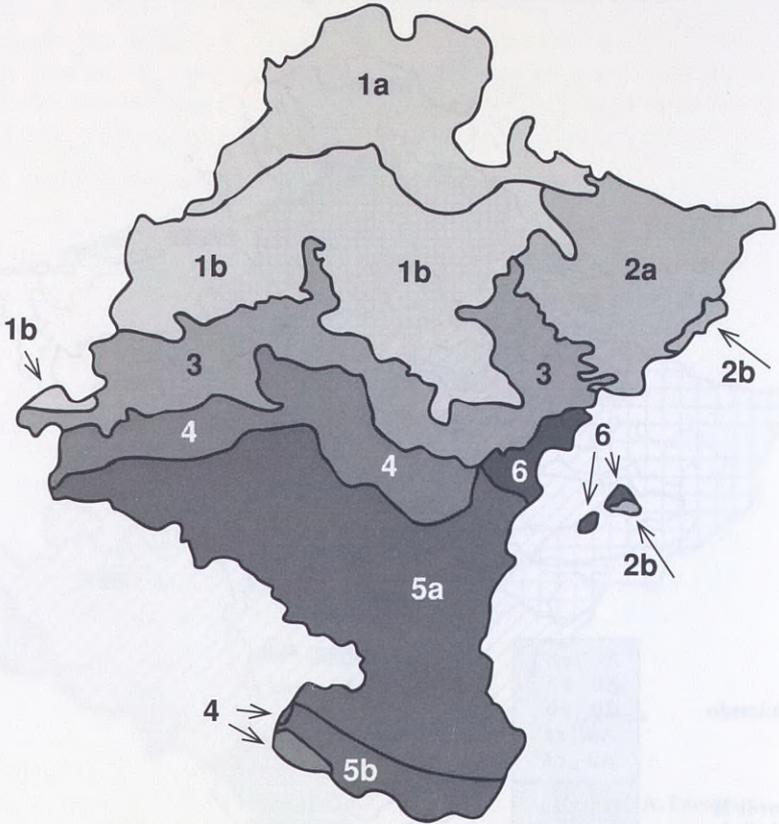
Figura 11. Divisiones homogéneas naturales

11-a. Clasificación climática (según Thornthwaite)



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

11-b. Mapa de Biogeografía



- Región Eurosiberiana

Provincia Cántabro-Atlántica

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

Provincia Pirenaica

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

- Región Mediterránea

Provincia Aragonesa

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

REVISTA DE REVISTAS

ALAZET

Nº 6. Huesca, 1994.

ESTUDIOS:

“Bilingüismo y educación en la Franja oriental de Aragón: Revisión teórica y perspectivas de futuro”, por A. Huguet Canalís y otros.

“El Diario de Huesca y la vida cultural oscense en el último cuarto de siglo (1875-1900)”, por M^a J. Mendoza Aragón y otros.

“Escriptors aragonesos d'expressió catalana en el primer terç del segle XX”, por H. Moret I Coso.

“Los occitanismos en aragonés”, por F. Nagore Laín.

“El conde de Aranda y el teatro: los bailes de máscaras en la polémica sobre la licitud del teatro”, por J. Rubio Jiménez.

“Para un corpus de toponimia tensina, II: registros en protocolos notariales de los años 1478-1483”, por J. Vázquez Obrador.

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS:

“La ventura sin buscarla. Comedia burlesca parodia de Lope de Vega”, por J.C. Ara Torralba y otros.

“La selba encantada, un libro feito en aragonés benasqués por moze de a bal de Benás”, por F. Nagore Laín.

BOLETIN SENDERIANO:

“Sender por Sender”, por F. Carrasquer Launed.

“Más reelaboraciones en El verdugo afable y el libro olvidado de Ramón J. Sender: El vado”, por J.M^a. Salguero Rodríguez,

“Reseña a Donatella Pini Moro, Ramón J. Sender tra la guerra e lesilio”, por J.D.Dueñas Lorente.

“La mitificación de la guerra civil española en la edición de Patricia McDermott del Réquiem de Sender”, por G. Mañá Delgado.

ARCHIVO DE FILOSOFIA ARAGONESA

Volumen L. Zaragoza, 1994.

ESTUDIOS:

“Rarezas gráficas en las traducciones heredianas de obras griegas”, por A. Álvarez Rodríguez.

“Nuevas notas para la historiografía del habla de Aragón”, por J.L. Aliaga Jiménez.

“Particularidades lingüísticas en textos notariales zaragozanos de finales del siglo XVII”, por M^a L. Arnal Purroy y otros.

“El pretérito perfecto simple en las hablas pirenaicas de Aragón y Navarra”, por T. Buesa Oliver y otros.

“Los campos léxicos correspondientes al

aspecto físico humano y a los rasgos de la personalidad en chistavino y belsetán (Pirineo español)", por B. Mott.

"Nombres de animales en el habla del Alto Mijares y del Alto Palancia (Castellón): artrópodos, gusanos y moluscos; anfibios y reptiles; aves; alimañas y otros mamíferos silvestres", por N. Nebot Calpe.

"Antroponimia femenina en un morabedí turolesense del siglo XIV", por M.R. Fort Cañellas.

"Para un corpus de toponimia tensina, I: registros en protocolos de un notario de Sallent durante los años 1424-1428, 1431, 1443 y 1450", por J. Vázquez Obrador.

"Toponimia de San Esteban de Litera (Huesca)", por J. Giralt Latorre.

MISCELÁNEA:

"Aproximació a la toponímia rural de Mequinensa", por H. Moret.

RELECCIONES:

"Documento desconocido de la aljama de Zaragoza del año 1331", por G. Tilander.

ARCHIVO:

"Cuatro poemas de Jaime de Huete", por M^a.Á. Errazu Colás.

RESEÑAS:

"Ceremonial de consagración y coronación de los reyes de Aragón. Edición facsímil con estudios de Ángel San Vicente et al", por A.M. Ondaner Frutos.

"El habla de la comarca de Requena-Utiel. (Javier Giralt Latorre)", por A. Briz Gómez.

"La lengua de Teruel a fines de la Edad

Media (José Laguna Campos)", por J. Terrado Pablo.

"Gerhard Rohlfs. Una vita per l'Italia dei dialetti (José M^a. Enguita Utrilla)", por S. Gemelli.

"Léxico jurídico en documentos notariales aragoneses de la Edad Media (siglos XIV y XV) (Rosa M^a. Castañer Martín)", por V. Lagüéns Gracia.

"Actas del I Congreso de Lingüistas Aragoneses", (M.R. Fort Cañellas).

"El Cid en el valle de Jalón. Simposio Internacional", (R. Gutiérrez Sanz).

"II Curso sobre Lengua y Literatura en Aragón (Siglos de Oro)", (P. Marín Ágreda).

"Toponimia del Alto Mijares y del Alto Palancia. Estudio etimológico (José M^a. Enguita Utrilla)", por N. Nebot Calpe.

"Los dances de Cinco Olivas, Salillas de Jalón y Pastriz y los bailes procesionales: aportaciones al estudio del dance aragonés (M^a Pilar Benítez Marco)", por A. Beltrán Martínez.

ARCHIVO IBERO-AMERICANO.

N^o 215-216. Año LIV.

Julio-Diciembre, 1994.

II. HISTORIA:

"El convento de Santa Clara de Villanueva de los Infantes: apunte sociológico", por V. León Sanz.

"El convento de religiosas claras de la Purísima Concepción de Alcázar de San Juan", por F. Ciudad Río-Pérez.

"El convento complutense de Nuestra Señora de la Esperanza (Orden de Santa Clara) en la Guerra Civil de 1936-1939.", por E. Merino Cabeza y otros.

"Los conventos de clarisas de Extremadura en las crónicas franciscanas impresas", por H. Zamora y otros.

- “Las primeras clarisas andaluzas. Franciscanismo femenino y reconquista en el siglo XIII”, por M^a. M. Graña Cid.
- “Las funciones de clarisas en Andalucía del siglo XIII a 1525”, por J.M^a. Miura Andrades.
- “Estudio de las fundaciones clarisas de la comarca jienense de La Loma (siglos XIII-XVIII)”, por A. Olivares Moreno y otros.
- “Los privilegios reales del convento de Santa Clara de Andújar (siglos XV a XVIII)”, por R. Frías Marín.
- “Fundación de Andújar (Jaén) del convento de clarisas capuchinas a finales del siglo XVII”, por E. Gómez Martínez.
- “Las “Claras” de Almería”, por C. Segura Graiño.
- “Las clarisas en Vélez-Málaga: fundaciones y construcción del real monasterio de Nuestra Señora de Gracia”, por J.D. Iranzo Lisbona.
- “Tres documentos interesantes (siglo XVI) para el conocimiento del origen y transformación del “beaterio” de Alhama de Granada en convento de clarisas de la Concepción, vulgo de “San Diego””, por A. Riesco Terrero.
- “El mecenazgo de los Duques de Medin Sidonia sobre el convento de religiosas clarisas de Regina Coeli de Sanlúcar de Barrameda”, por M^a.C. Rodríguez Duarte.
- “Las clarisas en Córdoba durante los siglos XVII y XVIII: el convento de Santa Cruz”, por J. Aranda Doncel.
- “Santa Clara la Real de Murcia, siglos XIII-XIX. Documentos para su historia”, por V. Sánchez Gil.
- “Santa Clara de Pontevedra. Notas para su estudio”, por M. de Castro.
- “Las dotaciones en los conventos de clarisas en el siglo XVIII: misas, limosnas y capellanías en el monasterio de San Bernardino de Las Palmas”, por M^a.D. Pérez Baltasar y otros.
- “Santa Clara y los frailes menores en la Edad Media. “Pater sororum”, política real y reforma en Cataluña”, por J.R. Webster.
- “Quatre documents del s. XIII referents al monestir de Sant Antoni de Padua (clarisses) de Barcelona”, por A. M^a. Giné i Torres.
- “El monasterio de Santa Clara de Lérida. Notas para su historia”, por J. Mateu Ibars.
- “Las clarisas en la Barcelona del siglo XIV. El ejemplo del monasterio de Santa María de Pedralbes”, por A. Castellano i Tresserra.
- “Carta de perdón e indulgencias concedida por varios prebostes al convento de Nuestra Señora de la Serra de monjas de Santa Clara de Montbanch, en 1345”, por M^a.D. Mateu Ibars.
- “Santa Clara y Gerona”, por J. Carreres i Pera.
- “Dos autenticadores de documentos fundacionales de los conventos de franciscanos y clarisas de la Provincia de Cataluña: P. Antonio Mochales (1583) y P. José Batlle (1701)”, por J. Martí Mayor.
- “A rainha D. Leonor e a introdução da reforma coletina da Ordem de Santa Clara em Portugal”, por I. Carneiro de Sousa.
- “Quinta fundación de las clarisas coletas: Santa Faz (Alicante)”, por E. Cutillas Bernal.
- “La difusión de las clarisas descalzas: la fundación del convento de San Pascual Bailón de Madrid”, por M^a. E. Martínez Vega y otros.
- “Monasterio de las Descalzas Reales de

Madrid (siglo XVIII)", por M^a R. Rodríguez Martí.

"Fundación y primera generación de claustrales del monasterio de franciscas descalzas de Salamanca", por M^a F. Prada Camín.

ARXIU D'ETNOGRAFIA DE CATALUNYA.

Nº 6. Tarragona, 1988.

ARTICLES:

"Grupo doméstico y transición social. Presentación", por D. Comas d'Argemir y otros.

"Groupe domestique et transition sociale. Presentación", por L. Assier-Andrieu y otros.

"La Chrysalide étouffée. Crises économiques, dépopulation rurale et transformation des groupes domestiques dans un village de Vauluse (1836-1946)", por C. Deverre.

"Cicle familiar i transmissió de la propietat al Priorat: Els Fabregat", por X. Roigé.

"Eléments de méthodologie pour l'approche de la reproduction des exploitations agricoles", por M.C. Zelman.

"Factores de reproducción social en sistemas rurales: trabajo, producción de productores y pecado en aldeas campesinas", por R. Iturra.

"Reproducción del grupo doméstico y de la explotación agrícola familiar a partir de un proceso de industrialización rural", por J. Ferrús.

"Appropriation foncière, pluralité des bases économiques et rôle des femmes dans le processus de transition sociale des familles et des communautés montagnardes", por M. Barrué-Pastor.

"Permanence del formes hybrides de

production dans la pêche. L'industrie coquillière à Cancale (I & V)", por M. Salitot.

"L'évolution du tissage à Arnaia (Chalcidique): transition ou changement social?", por M. E. Handman.

"Las cooperativas de producción como estrategias de transición en áreas de productividad vinícola media", por D. Juliano.

"Hecha la ley, hecha la trampa: el espíritu «cooperativo» en la transición", por S. Narotzky.

RECENSIONES:

"Good Families of Barcelona. A social History of Power in the Industria Era. (D. Comas d'Argemir)", por Mc. Gary Wray.

"La producción de Grandes Hombres. Poder y dominación entre los Baruya de Nueva Guinea. (C. Morant)", por M. Godelier.

"Artisanat et capitalisme. L'envers de la roue de l'histoire. (S. Anton)", por C. Jaeger.

"Los barrios de Tarragona. (O. Román)", por J.J. Pujadas y otros.

BOLETIN DE LA REAL ACADEMIA DE CORDOBA DE CIENCIAS, BELLAS LETRAS Y NOBLES ARTES.

Nº 127. AÑO LXV. Córdoba, Julio-Diciembre 1994.

"Reflexiones sobre el libro Museo pictórico y escala óptica", por A. Ojeda Carmona.

"Contestación al discurso del Ilmo. Sr. D. Antonio Ojeda Carmona", por Á. Aroca Lara.

"Poética de la creación", por P. García Baena.

"Clausura del acto de recepción como

- Académico de Honor del Exmo. Sr. D. Pablo García Baena”, por Á. Aroca Lara.
- “Memoria del curso académico 1993-1994”, por J. Criado Costa.
- “Poetas en el decenario egabrense “La Opinión””, por Manuel Mora Mazorra.
- “La prensa cordobesa en la celebración del centenario de Góngora (1927)”, por A. Cruz Casado.
- “La poesía sacra de Góngora: Símbolos y tradiciones”, por M. Gahete Jurado.
- “Clausura del acto académico”, por Á. Aroca Lara.
- “El hospital de la Caridad en la epidemia de tercianas del año 1785”, por A. Arjona Castro.
- “Aspectos históricos-médicos del Hospital de la Caridad de Nuestro Señor Jesucristo”, por Á. Fernández Dueñas.
- “Cualquier tiempo pasado fue peor”, por R. Mir Jordano.
- “La plaza del Potro a fines de la Edad Media: su ambiente y sus edificios”, por J.M. Escobar Camacho.
- “La Historia de la Villa de Torrecampo, de Esteban Márquez Trigueros”, por J. Criado Costa.
- “Historia del R. Centro filarmónico de Córdoba “Eduardo Lucena”, de Luis Palacios”, por E. Aguilar Gavilán.
- “Cadencias y soledades, de Alfonso Cabello Jiménez”, por R.M^a. Logroño Rodríguez.
- “Solemar, de Juan Porro”, por J. Criado Costa.
- “Muñeca de San Isidro en Los Pedroches”, por M. Moreno Valero.
- “La dicotomía persona física-persona jurídica, hoy”, por R. Mir Jordano.
- “Prensa cordobesa del siglo XX: Una aproximación”, por M^a. J. Porro Herrera.
- “Séneca en la Edad Media”, por F. Delgado León.
- “El elemento castizo en la obra de D. Juan Valera (y II), por A. Moreno Hurtado.
- “Preludios del Romanticismo en Andalucía: la obra lírica inédita de Miguel Álvarez de Sotomayor y Abarca (1767-1839)”, por A. Cruz Casado.
- “Dibujo de la muerte en la poesía cordobesa”, por M. Gahete Jurado.
- “Una relación francesa de Juan Valera: Gustave Bascle de Lagrèze”, por R. Pageard.
- “El habla cordobesa en las novelas andaluzas de Cristóbal de Castro”, por M. Galeote.
- “Biografía de Rafael Blanco Caro”, por J.V. Madrid.
- “El gaditano Vicente Poleró y Toledo y su importancia en la historia de la conservación y restauración de obras de arte”, por M^a.D. Ruiz De La Canal Ruiz-Mateos.
- “La obra de Segundo Gutiérrez en la Real Academia de Córdoba”, por J.M^a. Palencia Cerezo.
- “Análisis estadísticos de las pruebas de acceso a la Universidad”, por J.M. Caridad y Ocerín y otros.
- “El fondo histórico en la Biblioteca de la Facultad de Veterinaria de Córdoba: la donación Carandell”, por S. de la Higuera Martínez y otros.

Nº 128. Córdoba, Enero-Junio 1994.

- “Iglesia, clero y represión política en la Córdoba fernandina. Discurso de Ingreso como numerario”, por J. R. Vázquez Lesmes.
- “Contestación al discurso anterior”, por Á. Fernández Dueñas.

- “Un nuevo poemario de Algonso Cabello, en el milenario de Ibn Hazm”, por Á. Aroca Lara.
- “La infancia y la sexualidad de Ibn Hazm”, por A. Arjona Castror.
- “Amor y enfermedad en «El collar de la paloma»”, por Á. Fernandez Dueñas.
- “Ibn Hazm: Pecado y virtud”, por M. Gahete Jurado.
- “Un día de luto en la cultura”, por Á. Aroca Lara.
- “El profesor Gómez Crespo y los Cronistas Oficiales”, por J. Criado Costa.
- “Necrológica de D. Juan Gómez Crespo”, por J. M^a. Ocaña Vergara.
- “Don Juan Gómez Crespo y Fernán-Núñez”, por P. Moyano Llamas.
- “Don Juan, mi maestro”, por Á. Fernandez Dueñas.
- “Don Juan Gómez Crespo y las Nuevas Poblaciones”, por J. R. Vázquez Lesmes.
- “Don Juan Gómez Crespo y los Cronistas”, por M. Moreno Valero.
- “Don Daniel Aguilera Camacho y el nacimiento de la sesión extraordinaria de la Inmaculada”, por Á. Aroca Lara.
- “Hacia la coronación canónica de la Virgen de Luna”, por M. Moreno Valero.

**BOLETIN DE LA REAL
ACADEMIA DE LA HISTORIA.
Tomo CXCI. Cuaderno III.
Septiembre-Diciembre 1994. Madrid.**

SUMARIO DE ESTE NUMERO:

- “Salinas interiores y abastecimiento de sal en las tierras madrileñas a finales del siglo XVI”, por A. López Gómez y otros.
- “El viajar en el siglo de oro: Análisis comparativo de gastos de comida y posada”, por T. J. Dadson.
- “Iconografía de las edades del mundo o

de la iglesia en el «Breviari d'amor» de Matfre Ermengaud de Béziers”, por C. Miranda García.

- “Un precursor hispano del CIL en el siglo XVIII: El marqués de Valdeflores”, por A. M. Canto.
- “Cartas de académicos de la historia al obispo de Beja, Frei Manuel Do Cenáculo”, por E. Barajas Salas.

INFORMES ACADEMICOS:

“Informes oficiales aprobados por la Real Academia de la Historia”, por F. Menéndez-Pidal y otros.

BOLSKAN.

Nº 10. Huesca, 1993.

- “Estudios de los macromamíferos de los niveles paleolíticos de Chaves (Huesca)”, por P. Castañón Ugarte.
- “Las pinturas rupestres del barranco de Arpán (Asque-Colungo. Huesca)”, por V. Baldellou y otros.
- “Las pinturas rupestres de la cueva de Regacéns (Asque-Colungo. Huesca)”, por V. Baldellou y otros.
- “Nuevos vestigios megalíticos en el Pirineo aragonés”, por M^a. T. Andrés Rupérez y otros.
- “Evolución y datación arqueológica de las acumulaciones holocenas de la Hoya de Huesca”, por A. Julián y otros.
- “Nuevos yacimientos en el trazado de la vía romana Caesar Augusta-Osca”, por M^a. N. Juste Arruga.
- “Una singular caja de reliquias de San Juan de la Peña”, por J.M. Pesqué Lecina.

BULLETIN DU MUSÉE BASQUE.

Nº 138 (3^e Période Nº 115), 2^e

Semestre. Bayona, 1994.

ETUDES:

“La mission Ravail au Pays Basque

(1982). *Pouvoir du discours identitaire ou discours du pouvoir sur l'identité*", por J.D. Chaussier.

"Le tumulus Urdanarre Nord 1. Comptendu de fouilles (1991)", por J. Blot.

CHRONIQUES:

"Restauration de la maison Dagourette et projet muséographique: le choix des architectes", por O. Riberton.

"Le futur Musée Basque", por O. Riberton.

"In memoriam", por O. Riberton.

"Livre d'Or (Année 1993)".

"Table des matières (Année 1994)".

Nº 141. (3º Pèriode Nº 119), 3º Trimestre. Bayona, 1995.

ETUDES:

"Les lettres du Dr Jean Etchepare à Jean Lacombe (2/6/1905 - 4/3/1932) (suite)", por P. Charritton, J. Casenave.

"Le temple de Biarritz (1895-1904)" por A. Oukhemanou.

"Sorde et Pessan, lieux de mémoire active" por R. Goulard.

"De 'l'or en bas" à Urepel (note de toponymie basque) por J.B. Orpustan.

"Note sur le toponyme Guéthary por M. Morvan.

CANELOBRE.

ALICANTE EN LOS AÑOS CUARENTA.

Nº 31-32, Primavera. Alicante, 1995.

"Dossier: La represión de posguerra en Alicante (1939-1945). por J. Martínez Leal y otros.

"Los cuadros políticos del régimen franquista en Alicante", por G. Sánchez Recio.

"Los costes del franquismo. La economía alicantina durante la postguerra", por R. Moreno Fonseret.

"Propaganda y opinión en Alicante durante los años cuarenta", por F. Sevillano Calero.

"Falange y apatía social en San Vicente del Raspeig (1939-1949)", por J. M. Díez Fuentes.

"Iglesia triunfante, ¿sociedad sacralizada?", por M. Moreno Seco.

"Hacia Dios y el imperio por la escuela", por F. Moreno Sáez.

"Tipos de postguerra", por R. Azuar.

"El arte alicantino en la década de los 40", por A. Espí Valdés.

"Miguel Abad Miró", por J. A. Mestre Moltó.

"Breve ensayo de interpretación. La década de los cuarenta. (Una mirada a Alicante)", por A. Gracia.

"La revista literaria «Verbo»: historia de una polémica", por J. L. V. Ferris.

"El Teatro en Alicante durante los años 40", por E. García Ferrón.

"El Cine en los años cuarenta. Antología de textos sobre el cine", por C. Ferrer.

CUADERNOS CEHIMO.

Monzón, 1994.

"Fechas de C14 del poblado de Tozal de Macarullo (Estiche, Huesca)", por M. Cruz Sopena.

"La Ceca de Monzón de dineros jaqueses (y II)", por A. Beltrán.

"Excavaciones arqueológicas en la Torre del Homenaje del castillo de Monzón (Huesca), IIª fase", por J. Delgado Ceamanos.

"La iglesia parroquial de La Asunción de Fonz (Huesca)", por F. Castellón Cortada.

"Las Cortes de Monzón en la Edad Moderna", por L. Blanco Lalinde.

"Contrato pactado entre censalistas y la

- villa de Monzón en el año de 1629", por J. Sanz Ledesma.
- "Historia de las imágenes de Nuestra Señora de Monzón y alrededores, según R. Faci, 1739", por J. Galindo Malo.
- "Aproximación a la vida y obra del humanista aragonés D. Mariano de Pano y Ruata", por W. Rincón García.
- "Proyecto de puente parabólico de hierro sobre río Cinca en Monzón (Huesca), de Joaquín de Pano y Ruata. (En el 75 aniversario de la muerte de Joaquín de Pano y Ruata (1826-1919)", por C. Arenillas Moli y otros.
- "Joaquín Costa y el Derecho", por J. B. Monserrat Mesanza (Justicia de Aragón).
- "Ideas en torno a la educación de la mujer en Joaquín Costa", por M. Gloria Medrano Mir.
- "Un obispo claretiano de la Academia Colombiana de Historia: P. Antonio María Pueyo de Val", por P. Roberto y otros.
- "La II República en el Alto Aragón, 1931-36", por J.M. Azpiroz Pascual.
- "Orígenes y desarrollo de la Guerra Civil en Aragón, 1936-39", por J. Cifuentes Chueca y otros.
- "La Guerra Civil en el Alto Aragón y sus consecuencias", por M.P. Salomón Chéliz.
- "Listado de la aviación del Cinca Medio", por J. Damián Moreno Rodríguez y otros.

CUADERNOS DE ESTUDIOS BORJANOS.

Nº XXIX-XXX. Borja (Zaragoza). Julio 1993.

"Los restos islámicos de Maleján (Zaragoza). Datos para un juicio de valor

- en el contexto de los talleres provinciales", por B. Cabañero Subiza.
- "Documentación histórica de la ciudad de Borja conservada en el Archivo Histórico Nacional", por J. C. Galende
- "Arquitectura industrial en la comarca de Borja: La azucarera del Ebro en Luceni", por P. Biel Ibañez.
- "Promoción profesional en el virreinato del Perú del aragonés Dionisio Pérez Manrique (1629-1678)", por M. Casado Arbonies.

CUADERNOS DE INVESTIGACION GEOGRAFICA. Tomos XVIII/XIX. Logroño, 1992-1993.

- "Génesis y consecuencias erosivas de las lluvias de alta intensidad en la región mediterránea", por F. López Bermúdez y otros.
- "Efecto de la exposición de la ladera y pendiente en la evaluación de la demanda atmosférica potencial. Un ejemplo de cálculo en el semiárido aragonés (La Violada, Huesca)", por J. C. González Hidalgo y otros.
- "Cartografía de áreas de desastres en cuencas andinas de Chile central. Determinación de sectores de riesgo", por V. Quintanilla Pérez.
- "Clasificación hidrodinámica de Chile", por F.J. Ferrando.
- "Características espaciales del proceso de modernización agrícola en el espacio semiárido chileno", por A. Rovira Pinto.
- "Capital multinacional y crisis textil en La Rioja", por E. Climent López.

EL MUSEO DE PONTEVEDRA. Nº XLV. Pontevedra, 1991.

PREHISTORIA Y ARQUEOLOGIA:
 "Peculiar sistema de calefacción domés-

tica en el yacimiento romano de Santomé (Ourense)", por X. Rodríguez González.

ARTE:

"O trascoro da Catedral de Lugo, obra de Simón de Monasterio", por A. de Abel Vilela.

"Reflexiones sobre la pintura cortesana del siglo XVIII. El rey Carlos III de Molinaretto", por D. Alvarez Fernández.

"Monumento al Almirante Don Casto Méndez Núñez", por J. L. Melendreras Gimeno.

"Vidrio y cristal de La Granja en el Museo de Pontevedra", por M^a J. Fortes Alén.

"Manuel Castro Gil, grabador", por E. López Gil.

MUSEOLOGÍA:

"Los fondos del Museo de Pontevedra y su aplicación didáctica", por J. M. Castaño García.

HISTORIA:

"El Lazareto Marítimo de San Simón", por J. A. Orque Quinteiro.

"Evaluación táctica y conclusión final del combate del 2 de Mayo de 1866", por J. R. García Martínez.

"La correspondencia personal de D. C. Méndez Núñez conservada en el Museo de Pontevedra. Catálogo cronológico", por F. Javier Redondo Abal.

"Inventario de la Colección «Rodríguez Seoane» del Museo de Pontevedra", por M^a J. Fortes Alén.

LITERATURA:

"Temas poéticos dos Camiños portugueses a Compostela, ", por X. Filgueira Valverde.

"La Costa de la Muerte en la novela olvidada de un sevillano", por A. Linage Conde.

ANTROPOLOGÍA CULTURAL:

"Infancia en Galicia" por F. M. Antón Hurtado.

ESCRITOS DEL VEDAT.

ANUARIO. VOL XXIV.

VALENCIA, 1994.

"La vida religiosa en el panorama eclesial: Riqueza de carismas", por A. Bandera.

"Justificados ¿por la fe o por las obras?", por J. M. Herrero Mombiola.

"La fe cristiana y el saber práctico y técnico", por F. Conesa.

"Del bien transcendental al bien moral", por M. Fernández Manzanedo.

"Teoría e investigación en la psicología actual del desarrollo moral", por E. Pérez-Delgado.

"Los «fines» de la acción educativa en el ámbito familiar", por J. C. Medina.

"Platón o razones de una elección cultural cristiana", por G. Ferrer.

"Santo Tomás en la Carta de Pablo VI «Lumen Ecclesiae», de 1974. Un ejemplo para nuestros días", por J. J. Gallego.

"Actas de los capítulos Provinciales de la Provincia de Aragón de la Orden de Predicadores, correspondientes a los años 1352, 1353, 1354, 1355", por A. Robles Sierra.

"Sem Tob Ibn Saprut de Tudela y su libro «Eben Bohan»", por J. V. Niclós Albarracín.

"Cuatro sermones inéditos de San Vicente Ferrer", por A. Robles Sierra.

"Las contribuciones económicas de los conventos al Vicario General nacional independiente de los donimicos

de España e Indias”, por A. Esponera Cerdán.

“Sermón inédito del Beato Francisco Coll, O.P. (1812-1872) en el Monasterio de Santa Clara de Manresa”, por V. T. Gómez García.

“Literatura para jóvenes. Nota bibliográfica”, por A. Velasco.

HISPANIA NOSTRA.

Nº 64. Enero. Madrid, 1995.

“Paraninfo. Univ. de Alcalá de Henares”, (Foto: C. Clemente).

“Actividades de las Asociaciones”.

“Editorial: Un nuevo campo de actividades para Hispania Nostra”.

“XVI Reunión de Asociaciones. “El Patrimonio menor: el gran olvidado”.

“S.M. la Reina entregó el Premio EUROPA NOSTRA al Camino de Santiago”.

“Premios EUROPA NOSTRA 1994”.

“Un monumento declarado B.I.C. a punto de desaparecer en Extremadura”.

“A Fondo. Entrevista con José Ramón Duralde, responsable de las obras de restauración en Quito”.

“Oyambre, otra vez”.

“Un nuevo museo en Alcalá de Henares”.

“Casas Históricas y Singulares”.

“Una nueva fórmula en la proyección y conservación del Patrimonio arqueológico”.

“Conclusiones a las Jornadas de CONTEXTO sobre protección del Patrimonio”.

““El Bosque” de Béjar. Dos años promoviendo la defensa de un jardín histórico”.

“Bibliografía. Ciclo de Conferencias: Madrid en el Camino de la Historia (X)”.

“El Patrimonio llamado menor y su salvaguardia”.

Nº 67. Octubre. Madrid, 1995.

“Catedral de Burgos. Nave central”.

“Actividades de las Asociaciones”.

“Editorial: XVII Reunión de Asociaciones”.

“Mantener en pie una memoria”.

“Patrimonio y Sociedad. Segunda reunión: “... Patrimonio Arqueológico”.

“La Compañía de Molvizar, un caso único de arquitectura jesuítica”.

“Placas de señalización, información del patrimonio arquitectónico de Madrid”.

“La fotografía: medio imprescindible para la recuperación de obras de arte robadas”.

“Incomprensible rehabilitación de “Erik el Belga””.

“La piel de la obra”.

“La rehabilitación de la muralla islámica del Rincón de Pepe (Murcia)”.

“Asociación de Turismo de Bocairant”.

“El plan nacional de catedrales. Los planes directores. Los consejos de fábrica”.

HISTORICAS.

Nº 41. Mayo-Agosto. Mexico, 1994.

“Ernesto de la Torre Villar, profesor emérito”, por S. Villegas.

“Ernesto de la Torre Villar y Roberto Moreno de los Arcos recibieron condecoración del gobierno español.”

“Cátedra patrimonial a Álvaro Matute y a Roberto Morano de los arcos.”

“Estudios de Cultura Náhuatl y Estudios de Historia Novohispana del Índice de Revistas Científicas Mexicanas del CONACYT.”

“Josefina Muriel y Amaya Garritz miem-

- bros de la delegación mexicana de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.”
- “Taller de Estudio y Traducción de Textos Nahuas”, por J. Rubén Romero Galván.
- “Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos: viejos problemas y nuevas perspectivas”, por M. Terrazas.
- “Astronomía, lugares sagrados y paisajes culturales del Valle de México y zonas aledañas”, por J. Broda.
- “Tejiendo el lienzo de la historia de la revolución y posrevolución en Colima, 1910-1955”, por P. Serrano Álvarez.
- “Coloquio anual de becarios.”
- “Conferencias sobre cultura alimentaria España-América.”
- “En el ciclo El Historiador frente a la Historia, se revisó el tema: El Historiador y la computación”, por P. Moisés.
- “Diversos especialistas polemizan en torno a La función social de la historia”, por M. Loyo.
- “Segundo Simposio Internacional sobre Códices y Documentos de México”, por P. Johansson K.
- “Coloquio Iglesia, Estado y Economía. Siglos XVI al XIX.”
- “Seminario: Los Vascos en las Regiones de México, Siglos XVI al X.”
- “Diccionario biográfico de los vascos residentes en México.”
- “Expansión colonial y etnocidio en Sonora. Los seris en 1750”, por J. L. Mirafuentes.
- “El geógrafo alemán Friedrich Ratzel”, por J. E. Enrique Covarrubias.
- “Avances en los estudios sobre el crédito colonial”, por M.P. Martínez López-Cano.
- “Lawrence Taylor, la gran aventura en México”, por E. Plasencia de la Parra.
- “Miguel León-Portilla, La filosofía náhuatl en sus fuentes”, por P. Máñez.

JOURNAL OF THE PAKISTAN HISTORICAL SOCIETY.
VOL. XLII. Part III. July. Pakistan, 1994.

- “A Note on the Secret Will of Babur (1529 A.D.)”, por Dr R. Nath.
- “Muslim Education in Sri Lanka during the British Period”, por Dr. M.N.M. Kamil Asad.
- “Genesis of Islamic Architecture in Sindh”, por S. Khurshid Hasan.
- “Louis Farrakhan and America’s “Nation of Islam” Black Millenarianism and Micro-nationalism in the U.S. North-east”, por Dr. D. Walker.
- “The All-India Muslim Educational Conference: Sole Educational Representative Organization of Indian Muslims 1906-1947.”, por Dr. A. Rashid Khan.
- “Agrarian Movement in the Punjab and the British Policy towards it (1906-1909)”, por G. Shahzad Sarwar.
- “Obituary”, por prof. Z. Husain Khan.

VOL XLIII. PART I. January. Pakistan, 1995.

- “Ancient Awadh A Historical Background”, por Dr. I. Qidwai.
- “Mughul Monuments of Batala”, por Dr. S. Parihar.
- “Women and Society in Pre-Colonial Iyede”, por O.W. Ogbomo & Q.O. Ogbomo.
- “East Pakistan and West Pakistan Alienation: Issues, Forces and Personalities”, por Dr. S. Humayun.
- “A Glance at the Archaeology of Charsa-

dda District (Pre-Islamic to Islamic Period)", por I. Ali.

"Galhiyun Munhanji Sindhjun Gun", por Dr. A. Zahid Khan.

"Educational Triangles", por Dr. A. Zahid Khan.

PERFICIT.

Nº XIX, 2. Salamanca, 1995.

"S. Agustín. Soliloquios", Traducción, notas y comentario por L. Baciero González.

"Bibliografía", por A. Barcenilla Mena.

"Índice del volumen XIX (1995)."

PIRINEOS.

Nº 143-144. Jaca, 1994.

"Magnitud y frecuencia del transporte fluvial de sedimento en una cuenca mediterránea semihúmeda", por R.J. Batalla y otros.

"Uso estructural del hábitat por una comunidad de aves en bosques de rebollo (*Quercus pyrenaica*, Willd)", por J.M. Calvo y otros.

"Rockfalls and glacier contraction: Cirque de Troumouse, French Pyrenees", por A.F. Gellatly y otros.

"Estudio de las comunidades de interés pascícola en un puerto de montaña: II evolución en la intensidad de selección del pasto por dos razas ovinas (Churra y Merina)", por A. García y otros.

"Relationships between mountain pine and climate in the French Pyrenees (Font-Romeu) studied using the radiodensitometrical method", por C. Rolland y otros.

"Terrenos configurados ordenados en la alta montaña mediterránea", M. Simon y otros.

"Regeneración de un "aulagar" con *ulex europaeus* después de un incendio en

el norte de España", por M.L. Vera de la Fuente.

Notas:

"Determinación de procesos y áreas de riesgos en los Andes Centrales de Chile mediterráneo: Casos de estudios", por V. Quintanilla.

PROYECCIÓN.

Nº 176. Enero-Marzo. Granada, 1995.

"El anuncio de la fe en una sociedad en crisis económica y política", por M. García Gómez, Profesor de Moral Política.

"La celebración litúrgica en el proceso de evangelización", por J. M^a. Rodríguez-Izquierdo, Profesor de Liturgia.

"De la fenomenología a la fe", por E. M^a. Borrego, Profesor de Filosofía.

"De la religión a la espiritualidad (La religiosidad sin Dios)", por J. L. Sánchez Nogales.

REVISTA DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES DE MADRID.

Tomo LXXXVII. Cuaderno Segundo-Tercero. Madrid, 1993.

"Boundaries of convex sets", por M. Valdivia.

"Microestructuras mecánicas", por P. Pedregal.

"Modelación y estudio matemático del proceso de conducción de impulsos eléctricos en nervios", por G. Flores.

"On the behaviour of generalized solutions of the Cauchy problem for essentially nonautonomous quasilinear first order equations", por Y. G. Rykov.

"Problemas de representación y predicción sobre el proceso de Ornstein-

- Uhlenbeck multiparamétrico”, por R. Gutiérrez Jaimez y otros.
- “La transformación estocástica de un modelo determinista de Samuelson de la macroeconomía”, por A. Raya.
- “Un sistema de ecuaciones diferenciales caracterizador del equilibrio para variables aleatorias usuales”, por M. Ruiz Espejo.
- “Relations between Daniell integral analogues”, por H. Gimzler.
- “Sobre la solución de una ecuación de evolución lineal estocástica regida por una martingala Hilbert valuada”, por A. Hermoso y otros.
- “Ideales de operadores absolutamente continuos”, por J. A. López molina y otros.
- “Convergence presque sure des records”, por a. Imlahi.
- “Almost continuous functions of two variables”, por A. Maliszewski y T. Natkaniec.
- “Solitary waves, solitons and related (nonlinear) waves in dissipative media”, por Manuel G. Velarde.
- “Optimización de sucesiones en un espacio de Banach separable, por Antonio Plans.
- “Una nota sobre la representación numérica de relaciones de preferencia”, por M. Estévez y otros.
- “El teorema de Liapunov en el mecanismo de veto”, por C. Núñez.
- “Un modelo de Leontief en retículos de Banach”, por A. Balbás y otros.
- “Nuevas aportaciones al análisis de observaciones de mareas terrestres”, por A.P. Venedikov y otros.
- “Investigación en riesgo volcánico en Lanzarote”, por J. Fernández y otros.

**SECCIÓN DE HISTORIAGRAFIA
Y BIBLIOGRAFIA
DEL ANUARIO DE ESTUDIOS
AMERICANOS.**

Nº 2. Tomo LI. Sevilla, 1994.

ARTÍCULOS:

- “Bibliografía sobre comercio marítimo, contrabando y piratería en las Antillas y el Cariba (artículos, ponencias y tesis desde 1980)”, por L. Rodríguez Yunta.
- “El Caribe holandés en la época de la esclavitud”, por W. Klooster y otros.
- “Un ejemplo de censura en el Puerto Rico decimonónico: la carta al duque de Wellington de Jorge D. Flinter (1829)”, por J. R. Navarro García.
- “Revisionismo historiográfico acerca de la independencia dominicana”, por R. Cassá.
- “Histoire et identité des Antilles françaises: les prémisses d’une historiographie moderne”, por A. Pérotin-Dumon.

TORRE DE LOS LUJANES.

Nº 28. 3º Y 4º Trimestre.

Madrid, 1994.

TEMAS DE ACTUALIDAD:

- “Bucarest, 1913”, por J. Uscatescu.

CATEDRA CAMPOMANES:

- “Aspectos económicos de la nobleza española en la Edad Moderna”, por A. Domínguez Ortiz.
- “Valores nobiliarios en España en la transición del S. XVI al XVII”, por J. I. Gutiérrez Nieto.
- “Las fuentes de ingresos de la aristocracia castellana bajo los Austrias”, por D. García Hernán.
- “La herencia de Borgoña: Casa Real española en el S. XVIII”, por C. Gómez-Centurión Jiménez.

“Fidalgos, Monarquía Hispánica y Potugal”, por F. Bouza.

“La nobleza en los territorios italianos de la Monarquía española”, por G. Muto

“Arbitrismo y nobleza”, por A. Alvar Ezquerria.

“El fin de la sociedad estamental”, por J. S. Pérez.

CATEDRA GARCIA MORENTE:

“El problema de la virtud pública”, por D. Negro Pavón.

“Más ambición en la empresa”, por T. Melendo Granados.

“Mariano Yela Granizo (1921-1994)”, por M. Cruz Hernández.

CATEDRA VELASCO ZAZO:

“D. Fernando Fernández Casariego y Rodríguez Trelles, Primer marqués de Casariego, hombre de negocios y benefactor en la España del siglo XIX”, por G. Anes.

“Dos hispanoamericanos en el Madrid de Alfonso XIII: Alfonso Reyes y José M^a Chacón”, por A. Lago Carballo.

“Toros en Madrid en 1899 para conmemorar la heroica resistencia del 2 de mayo de 1808”, por M. A. López Rinconada.

“La participación del concejo de Madrid en las comunidades”, por J. San Román.

ULTRAMAR:

“El Perú en tiempos de Carlos III”, por J. V. Ugarte del Pino.

TRIBUNA NUEVA:

“La fachada de la Casa de la Panadería: Pinturas al fresco, grabados y dibujos”, por P. Castellanos Mira.

“Alvarez Pinedo, F.J. y Rodríguez de Diego, J.L.: Los Archivos españoles”, por A. Alvar.

“Familia y vida cotidiano de una élite de poder”, por B. Campderá Gutiérrez.

“La administración de la Justicia penal en Castilla y en la Corte a comienzos del S. XVII”, por A. Manuel Roncal.

“Memoria de Jose Luis García Brocara”.

Nº 29. 1º y 2º Trimestre. Madrid, 1995.

EL TIEMPO DE JOVELLANOS:

“Aproximación Personal al XVIII. Historiografía. España y América. Ejército y milicia. Revolución industrial. Economía marítima. Ideas y actitudes de los ilustrados españoles”, por D.Ortiz y otros.

TEMAS DE ACTUALIDAD:

“Capacidad competitiva de la industria española. Cambio en el sentido de los beneficios empresariales. Sobre el discurso de ingreso de Enterría en la Academia Española”, por M. Zayas y otros.

LITERATURA:

“Entremeses de Cervantes leídos por un historiador”, por A. Ezquerria.

BOLETIN:

“Su Majestad El Rey, Presidente de Honor de la R.S.E. Matritense.”

BOLETIN

DE LA REAL SOCIEDAD BASCONGADA DE LOS AMIGOS DEL PAIS
EUSKALERRIAREN ADISKIDEEN ELKARTEA

AÑO LI (1995) URTEA

DONOSTIA - SAN SEBASTIAN

ÍNDICE DE AUTORES

- CAILLET, Louis.— *Los judíos en Guipúzcoa* (155-224).
- DERBEZ, Alain.— *De lo que es evidente y no lo es (I)* (328-329). — *De lo que es evidente y no lo es (II)* (330-331).
- DÍEZ HOCHLEITNER, Ricardo.— *Un mundo en profundo y rápido cambio* (11-21).
- ECHAVARRÍA GOITI, Juan.— *Resumen y conclusiones de las jornadas sobre "Las regiones periféricas europeas frente a los cambios mundiales"* (93-117).
- EGUIAGARAY, Juan Manuel.— *Clausura de las jornadas sobre "Las regiones periféricas europeas frente a los cambios mundiales"* (87-92).
- GABARAIN ARANGUREN, María Teresa. (REC).— *La expedición de los milicianos nacionales guipuzcoanos a La Coruña en 1823. Según el relato de Gracián María de Urteaga* (336-356).
- GIL MUÑOZ, Margarita.— *Presencia militar en la Sociedad Bascongada de Amigos del País* (123-154).
- GLOTIN, Paul.— *El eje Norte Atlántico y las relaciones Aquitania-País Vasco* (43-48).

- GOICOETXEA MARCAIDA, Angel.— *La flora del balneario de Panticosa y el botánico Zubía Icazuriaga* (307-320).
- GÓMEZ PIÑEIRO, Fco. Javier.— *La Base Geográfica de las divisiones intrarregionales* (479-486).
- LAHOZ, M^a Lucía.— *Acerca de la Virgen Blanca de Vitoria* (285-292).
- LERCHUNDI VICENTE, Luis.— *Sobre las sepulturas de la Iglesia Parroquial de San Salvador en Usúrbil* (293-306).
- LÓPEZ DE ARRIORTÚA, José Ignacio.— *La tercera revolución industrial. Efectos sobre las funciones de la empresa* (23-42).
- LLUCH, Ernest.— *La decadencia económica de Euskadi* (57-73).
- MONTERO ESTEBAS, Pedro María.— *Mateo del Río y el puente de Los "Pontones" de Balmaseda* (257-284).
- MURUGARREN ZAMORA, Luis.— *Las antiguas promesas de amor vascas y Trento* (225-237). — *Relación de puntos religiosos de Guipúzcoa: Adenda* (321). — *Motrico, convento de St^a. Catalina de Areicieta* (1572), (322-323). — *Las madres solteras de Mondragón lo contaban todo* (324-327).
- NOGUÉS LINARES, Soledad.— *La comarcalización del País Vasco: Opciones y estrategias* (425-453).
- OÑORO PÉREZ, Fernando.— *La comarca en la ordenación del Territorio* (495-508).
- OLAECHEA LABAYEN, Juan Bautista.— *Zumaya: dependencia e independencia de Roncesvalles* (239-256).
- OLIVERAS SAMITIER, Josep.— *Comarca y comarcalización: La experiencia de Catalunya* (509-525).
- ORELLA UNZUÉ, José Luis de.— *La organización jurídica del espacio medieval guipuzcoano: De la tierra y el valle al alfoz de la villa y la comarca* (455-457).
- PORTUGAL ORTEGA, Juan Angel.— *La comarca: ¿Realidad o ficción?* (415-424).
- RICA, José Miguel de la.— *Economía de Euskadi. Situación actual y perspectivas de futuro* (75-86).
- RUBIO DE URQUÍA, Guadalupe. (REC).— José Ángel de Recacoechea. *De Bilbao a Bilbao* (333-336).

- SOTA, Patricio de la.— *El arco Atlántico frente al eje Mediterráneo y el futuro desarrollo económico de Aquitania-Euskadi dentro de la regionalización del Oeste de Europa* (49-56).
- UGALDE ZARATIEGUI, Ana.— *Divisiones Territoriales de Navarra* (527-596).
- UNZUETA Y UZCANGA, Miguel de.— *Salutación de las jornadas sobre "Las regiones periféricas europeas frente a los cambios mundiales"* (7-9).
- URZAINQUI, Asunción.— *Presentación de las Jornadas sobre "La organización territorial en la CAPV. El nivel Intermedio: la comarca"* (411-414).
- USOZ, Carmen.— *La identidad comarcal: Una cuestión pendiente* (487-493).

ÍNDICE DE MATERIAS

Arte-Patrimonio

Mateo del Río y el puente de Los "Pontones" de Balmaseda, Pedro María Montero Estebas (257-284).

Acerca de la Virgen Blanca de Vitoria, M^a Lucía Lahoz (285-292).

Sobre las sepulturas de la Iglesia Parroquial de San Salvador en Usúrbil, Luis Lerchundi Vicente (293-306).

Relación de puntos religiosos de Guipúzcoa: Adenda, Luis Murugarren Zamora (321).

Motrico, convento de St^a. Catalina de Arecieta (1572), Luis Murugarren Zamora (322-323).

Botánica

La flora del balneario de Panticosa y el botánico Zubía Icazuriaga, Angel Goicoetxea Marcaida (307-320).

Economía

Salutación de las jornadas sobre "Las regiones periféricas europeas frente a los cambios mundiales", Miguel de Unzueta y Uzcanga (7-9).

Un mundo en profundo y rápido cambio, Ricardo Díez Hochleitner(11-21).

La tercera revolución industrial. Efectos sobre las funciones de la empresa, José Ignacio López de Arriortúa (23-42).

El eje Norte Atlántico y las relaciones Aquitania-País Vasco, Paul Glotin (43-48).

El arco Atlántico frente al eje Mediterráneo y el futuro desarrollo económico de Aquitania-Euskadi dentro de la regionalización del Oeste de Europa, Patricio de la Sota (49-56).

La decadencia económica de Euskadi, Ernest Lluch (57-73).

Economía de Euskadi. Situación actual y perspectivas de futuro, José Miguel de la Roca (75-86).

Clausura de las jornadas sobre "Las regiones periféricas europeas frente a los cambios mundiales", Juan Manuel Eguiagaray (87-92).

Resumen y conclusiones de las jornadas sobre "Las regiones periféricas europeas frente a los cambios mundiales", Juan Echavarría Goiti (93-117).

Geografía

Presentación de las Jornadas sobre "La organización territorial en la CAPV. El nivel Intermedio: la comarca" (411-414), Asunción Urzainqui (411-414).

La comarca: ¿Realidad o ficción?, Juan Angel Portugal Ortega (415-424).

La comarcalización del País Vasco: Opciones y estrategias, Soledad Nogués Linares (425-453).

La organización jurídica del espacio medieval guipuzcoano: De la tierra y el valle al alfoz de la villa y la comarca, José Luis de Orella Unzué (455-457).

La Base Geográfica de las divisiones intrarregionales, Fco. Javier Gómez Piñeiro (479-486).

La identidad comarcal: Una cuestión pendiente, Carmen Usoz (487-493).

La comarca en la ordenación del Territorio, Fernando Oñoro Pérez (495-508).

Comarca y comarcalización: La experiencia de Catalunya, Josep Oliveras Samitier (509-525).

Divisiones Territoriales de Navarra, Ana Ugalde Zaratiegui (527-596).

Historia

Los judíos en Guipúzcoa, Louis Caillet (155-224).

Las antiguas promesas de amor vascas y Trento, Luis Murugarren (225-237).

Zumaya: dependencia e independencia de Roncesvalles, Juan Bautista Olaechea Labayen (239-256).

Las madres solteras de Mondragón lo contaban todo, Luis Murugarren Zamora (324-327).

De lo que es evidente y no lo es (I), Alain Derbez (328-329).

De lo que es evidente y no lo es (II), Alain Derbez (330-331).

Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País

Crónicas 1994. Comisión de Álava, Comisión de Bizkaia, Comisión de Gipuzkoa y Delegación en Corte (357-367).

Presencia militar en la Sociedad Bascongada de Amigos del País, Margarita Gil Muñoz (123-154).

ÍNDICE DE RECENSIONES

RECACOECHEA, José Ángel de, *De Bilbao a Bilbao*, Introducción de Alvaro Chapa. Col. "Los Libros de Hermes". Instituto Vasco de las Artes y las Letras. Bilbao, 1993, 181 págs. (Rubio de Urquía, Guadalupe). (333-336).

URTEAGA, Gracián María de, *La expedición de los milicianos nacionales guipuzcoanos a La Coruña en 1823*. (María Teresa Gabarain Aranguren). (336-356).

NORMAS PARA LA REDACCION DE TRABAJOS

- 1) Los trabajos deberán ir mecanografiados a doble espacio. Su extensión se recomienda que esté comprendida entre 20-30 páginas. Se recomienda también, que los trabajos se hagan en —DIN A-4— y no en Folio o cualquier otro formato de papel.
- 2) Las referencias bibliográficas y notas a pie de página irán numeradas correlativamente. Todas ellas se incluirán al final del trabajo de acuerdo con las siguientes directrices:
 - a) Las referencias bibliográficas se harán citando apellidos del autor (en mayúsculas) nombre, título de la obra (subrayado), lugar y año de publicación, editorial:

TELLECHEA IDIGORAS, J.I. *Martín Ignacio de Loyola. Viaje alrededor del mundo*, Madrid 1989, Historia 16-

- b) Si se trata de un artículo de una revista, se citarán asimismo apellidos del autor (en mayúsculas), nombre, título del artículo (entre comillas), título de la revista (subrayado), tomo en números arábigos, año entre paréntesis y páginas:

CASO GONZALEZ, J.M. 'El Real Seminario Patriótico Bascongado y el Real Instituto Asturiano: dos caminos para llegar al mismo objetivo' *BRSBAP*, 41 (1987) 3-20.

- 3) Una vez enviadas las pruebas de imprenta a cada autor, éste deberá revisarlas y remitirlas en el plazo de 15 días a la secretaría de redacción del Boletín de la *RSBAP*. En el caso de no recibirlas, la redacción del Boletín se encargará de la revisión.



*La gloria le adorna Qui dedit patrie quod debuit, et Commemora le prole qui
quid amicus. Horat. ad. Flor.*



Maz. Salvador Carrera fidei

BOLETIN
De la Real Sociedad Bascongada
de los Amigos del País

Suscripción anual	3.000 ptas.
Número suelto	2.000 ptas.
Número atrasado	2.200 ptas.
Número extraordinario.....	2.000 ptas.

E G A N
Suplemento en euskara del
BOLETIN de la R.S.B.A.P.

Urteko harpidetza	2.000 pta.
Dendan ale bakoitza	1.800 pta.
Ale atzeratuak	2.500 pta.



Euskalerrriaren Adiskideen Elkartea
Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País
Comisión de Gipuzkoa-ko Saila

En colaboración con:



Universidad de
Deusto
San Sebastián

Deustuko
Unibertsitatea
Donostia

Facultad de
Filosofía y Letras

Filosofía eta
Letren Fakultatea