

LAS COMARCALIZACIONES EN EUSKAL HERRIA

ANTONIO CAÑAMERO REDONDO

1. LA COMARCA EN EL PAÍS VASCO LAS COMARCAS Y LA PROVINCIA

La comarcalización en el País Vasco constituye hoy día uno de los temas claves que tiene planteado, tanto la Comunidad Autónoma como los territorios que, históricamente, han pertenecido a Euskal Herria. Tal importancia contrasta, ya de entrada, con la escasa valoración que presenta dicha ordenación del territorio dentro de los órganos decisorios del poder a todos los niveles y en todos los territorios. Frente a la que podríamos denominar «Historia Comarcal» de Catalunya, Euskal Herria aún está por llevar a cabo un estudio serio, profundo y completo de sus posibilidades dentro de la articulación territorial, bien sea en la tradicional división del espacio supramunicipal en comarcas, o bien en toda una serie de divisiones que en el País Vasco cuentan con cierta tradición (Merindad, Mancomunidad, Uniones, etc.).

Todo ello no obsta para que, también en Euskal Herria, tengamos toda una serie de comarcalizaciones. Tradicionalmente, e incluso hoy día las bases de las comarcalizaciones se han situado en la diversidad que presenta el mismo País Vasco, y en concreto los contrastes del medio físico.

De esta forma, los estudios comarcales llevados a cabo en el País Vasco tienen, desde sus comienzos, un grave problema: el peso que las divisiones tradicionales presentan. Es decir, las divisiones comarcales, en la mayoría de los casos, responden más bien a la situación en que se encontraba Euskal Herria décadas pasadas, y muchas de ellas siguen teniendo como límites los propios del mundo rural, a pesar de las profundas transformaciones que se han llevado a cabo.

Quizás la base de tal situación se encuentra en la misma definición de comarca. Son múltiples las enunciadas, y casi todas ellas tienen dos hechos comunes. El primero de ellos es la extensión de la misma, una o unas decenas de kilómetros cuadrados, con lo que ya este espacio se sitúa por encima del límite municipal y por debajo de la provincia.

Pero quizás sea el segundo el más definitorio de las delimitaciones tradicionales llevadas a cabo. Se entiende por comarca a un espacio homogéneo, con una

serie de caracteres propios. En la utilización de los elementos que la caracterizan están, precisamente, las distintas comarcalizaciones. Hasta la fecha, han sido los elementos del medio físico los que han definido a la mayor parte de las comarcas en Euskal Herria. La denominación de «Montaña», «Valle», «Costa» pone de manifiesto esta pervivencia.

Bien es cierto que la difícil orografía, las diferentes condiciones bioclimáticas y edafológicas han supuesto una distinta valoración humana del espacio. Pero no es menos cierto que en Euskal Herria se han producido una serie de hechos que han cristalizado en la humanización del paisaje. Es precisamente este, el «factor humano» el que falta en la mayor parte de las divisiones comarcales tradicionales. Es así como la comarca se inserta, mas bien en un mundo rural, donde las relaciones eran básicas y escasas.

Junto a este «tradicionalismo», en las divisiones comarcales de Euskal Herria, hay que señalar igualmente un segundo factor, tan importante como el anterior: el provincialismo. La provincia constituye, no solo una división administrativa del territorio, sino también un límite a la división comarcal, en el sentido de que esta última se hace a nivel de cada una de las provincias, sin tener en cuenta el carácter homogéneo que puedan tener los territorios colindantes.

En base a este carácter provincialista, hemos recogido algunas de las comarcalizaciones llevadas a cabo en los últimos años, dejando para después aquellas que se aparten de estos caracteres señalados.

En el caso de *Guipúzcoa* la presencia de una serie de valles paralelos entre sí, unidos a través de un corredor costero ha servido de división comarcal. A las divisiones tradicionales de Goierri, Beterri y Kostaldea, pueden añadirse las presentadas por A. Precedo en la obra «Geografía y Guía Salvat»: Valle del Deva, Valle del Urola, Valle del Oria, y Costa Guipuzcoana; o las señaladas por J. M. Azaola: Nordeste (San Sebastián, Valle bajo del Oria, Bidasoa), Comarca del Sureste (resto del valle del Oria y Alto Urola), Comarca del Oeste (Valle del Dava, repartida en dos subcomarcas, la de Eibar y la de Mondragón), Comarca del Centro (Urola Medio y Bajo).

El concepto de «Comarca natural» introducido en la Geografía Española por Dantín Cereceda que destaca al relieve, clima, vegetación, fauna y el hombre, siendo primordial el primero, y subordinados los demás, hace una división comarcal en el País Vasco un tanto particular. Para el caso de Guipúzcoa, Antonio Revenga Carbonell, señala como únicas comarcas catalogables: el Valle de Anguizar, Valle de Leniz, y Valle de Oyarzun. Por su parte, la Reseña Estadística de Guipúzcoa (1959) delimita también cuatro «comarcas naturales»: Occidental (centro en Vergara), Centromarítima (valle de Urola-Costa), Oriental (Goierri), Marítima (Valle bajo de Oria, valle del Urumea, Oyarzun y Frontera).

Por su parte Iñigo Aguirre en el repertorio comarcal que introduce en su obra «Eusko Lurra» señala las siguientes comarcas para Guipúzcoa: Costa Oriental, Costa Occidental, Urola Medio, Deva Medio, Alto Deva, Goierri, Oria Medio.

Para *Vizcaya*, dentro del concepto de «comarca natural», A. Revenga señala un total de 8 comarcas, de las que 6 se sitúan en la zona propiamente de las Encartaciones, y sólo los valles de Ceberio y Orozco se encuentran fuera de este espacio concreto.

Por otro lado, en Vizcaya es tradicional la división en «merindades» siendo éstas : Marquina, Busturia, Uribe, Zornotza, Arratia-Vedia, Duranguesado, Encartaciones, Orozco.

Aunque no de forma oficial, la Diputación del Señorío tiene delimitados 7 territorios comarcales a los que ajusta sus planes comarcales. Tales territorios son: Encartaciones, Gran Bilbao (entidad jurídica desaparecida recientemente), valle de Arratia-Nerviñ, Duranguesado, Plencia-Munguía, Guernica-Bermeo, Marquina-valle del Lea.

Por su parte A. Precedo Ledo en la obra ya reseñada divide la provincia en los siguientes territorios comarcales: Gran Bilbao, Encartaciones, Colinas del litoral vizcaíno, Arratia-Nerviñ, Duranguesado.

Las divisiones comarcales en *Alava* muestran una gran homogeneidad, y quizás sea el único caso de Euskal Herria en el que tal división con base provincial sea operativa en la actualidad. Tres áreas quedan bien delimitadas en el espacio alavés: los Valles Cantábricos, La Llanada, y La Rioja Alavesa. Junto a ellas, otros tres espacios, de transición configuran el resto de la provincia: Estribaciones del Gorbea, La Montaña Alavesa, Valles Alaveses. En medio queda el Condado de Treviño que por sus caracteres propios en nada difiere de las zonas colindantes alavesas.

Quizás sea en *Navarra* donde muestran las divisiones comarcales de base provincial una mayor diversidad. La división tradicional de Navarra en Montaña, Navarra Media y Ribera siguen manteniéndose y de ella parten muchas de ellas. Así, en la obra ya reseñada «Geografía y Guía Salvat» (coincide con ella el Atlas de Navarra, dirigido por A. Floristán) se señalan 6 grandes espacios comarcales: Valles Pirenaicos, Navarra Húmeda del Noroeste (dividida a su vez en Valles Cantábricos y Valles Meridionales), Cuencas Prepirenaicas (divididas en Barranca-Burunda, Cuenca de Pamplona, Cuenca de Aoiz-Lumbier), Navarra Media Oriental, Navarra Media Occidental o Tierra Estella, y La Ribera, (Dividida en Ribera Estellesa, Ribera Tudelana).

A. Revenga en su catálogo de comarcas naturales de España, para Navarra señala un total de 66, de las que 62 se sitúan al norte de las Cuencas Pre-pirenaicas, y una ocupa toda la Ribera.

En lo referente al *Pais Vasco Continental*, la distinta configuración del espacio administrativo francés nos lleva a tener en cuenta un nuevo elemento, la proliferación de divisiones, ya sea de carácter administrativo (Cantones, Comunas, Prefecturas, Sub-Prefecturas, etc.), o fruto de algunos estudios económicos (El «BAB» que engloba a las comunas de Bayonne, Anglet y Biarritz; el «ZPIUU», o zona de poblamiento industrial y urbano que gira en torno a Bayonne y que se extiende fuera de los límites históricos de Lapurdi. Básicamente suelen distinguirse

tres amplias comarcas : el Litoral que abarca no sólo los cantones costeros sino también las zonas de Espelette y Ustaritz; la segunda zona está ocupada por el área de colinas que abarca el resto de Lapurdi, y las zonas centrales y septentrionales de Benabarra; por último, la zona de montaña abarca los cantones de Baigorri, St. Jean-Pied-de-Port en el territorio de Benabarra, y el cantón de Tardets en Zuberoa, integrándose el resto de territorio de Zuberoa en la comarca anterior.

En resumen, podemos decir que, la comarca, lejos de ser un hecho real y operativo, en la mayoría de los casos nos ha pasado de un simple enunciado y delimitación. Pocas son las comarcalizaciones, que toman como base la provincia, que son efectivas en la realidad. Ello es debido en gran medida a que la enumeración de las características de cada una de ellas ha dejado a un lado aquellos elementos del espacio, geográfico o económico, que más interesan hoy en la ordenación del territorio. Esto explica también que en las últimas décadas nuevas comarcalizaciones, con otras «reglas» para la delimitación del espacio, hayan hecho su aparición en la ordenación del territorio.

2. TRABAJOS DE SINTESIS. LA COMARCA FUNCIONAL. NUEVAS PROPUESTAS DE COMARCALIZACION EN EL PAIS VASCO. LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES.

Frente a las diversas propuestas de comarcalización llevadas hasta la fecha se ha intentado hacer una síntesis de todo lo hecho hasta ahora. En este sentido es de destacar la comarcalización de Euskal Herria publicada por INGEBA-Euskal Geografi Elkargoa, en 1980. En síntesis se trata de una nueva comarcalización en la que, salvo los municipios de Orduña (Vizcaya) y Aramayona (Alava) se respeta el límite provincial en todos los territorios históricos.

A partir de la década de los sesenta los estudios económicos se interesan por la ordenación del territorio y retornan la comarca como unidad homogénea supramunicipal en cuyo espacio se pueden desarrollar toda una serie de servicios comunales y prestaciones personales. En este sentido, a nivel de los territorios históricos del País Vasco, encontramos una serie de estudios económicos globales que incluyen en los mismos propuestas de comarcalización. Pero éstas, a pesar de su carácter multifuncional, apenas tienen operatividad hoy día.

De entre todos los estudios llevados a cabo podemos destacar, en primer lugar el estudio de DIOXADIS IBERICA a nivel de Guipúzcoa, que al igual que el estudio de análisis económico provincial de INVENTICA 70 no tienen apenas operatividad en la práctica.

En Navarra los estudios comarcales con base funcional están agrupados en los informes «NAVARRA, 2000» y «Navarra: elementos para su estudio regional, 1980». En el primero de ellos la delimitación comarcal o espacio operativo-funcional es el resultado del estudio de un total de 32 variantes, de las que siete se refieren a las características físico-climáticas, cinco a la caracterización agraria, doce a los equipamientos de servicios, y ocho a las características demográficas, el nivel de vida, etc. De este análisis surgen en Navarra un total de 19 comarcas.

Con posterioridad el segundo de los estudios amplía los criterios para la delimitación comarcal, utilizando en este caso un total de 87 variables con una *mayor* profundidad y detalle (así por ejemplo, dentro del apartado de la ganadería se hace un análisis a nivel municipal de un total de 11 variables en las que se pone en relación el número de cabezas con la superficie labrada o agrícola). De este amplio análisis, Navarra queda dividida en 25 comarcas.

Aparte de la operatividad que la división comarcal tiene en Alava cara a la ordenación del territorio por parte de la Diputación Floral, es de señalar en los antiguos territorios históricos de Lapurdi, Benabarra y Zuberoa, las comarcalizaciones de carácter económico llevadas a cabo por el I.N.S.E.E. cara a la delimitación de zonas turísticas. En este sentido nos encontramos con dos áreas: «Côte Rasque» que abarca a los cantones costeros, y «Pays Rasque» restos del territorio histórico.

Por otro lado, en los últimos años asistimos a un intento de superar el provincialismo, aunque siempre dentro de unos límites marcados. Estas limitaciones pueden venir de contemplar a Euskal Herria como una unidad operativa, o tomando a la Comunidad Autónoma del País Vasco como un área de prestación de servicios.

Al primero de los casos responde la propuesta funcional de Euskal Herria presentada por Gilen Azkoaga. Toma como territorio de estudio los territorios históricos de Euskal Herria, sin tener presente las divisiones administrativas, ni la separación de estados. Todo el territorio se encuentra dividido en territorios funcionales, merindades, comarcas y subcomarcas.

Tomando como base de estudio la Comunidad Autónoma del País Vasco encontramos en los últimos años, entre otras, dos comarcalizaciones. La primera de ellas obra del Equipo de Organización y Desarrollo de IKEI, divide a la Comunidad Autónoma en un total de 30 Comarcas Naturales.

El segundo de los casos presenta cierto interés, no sólo por la operatividad que tiene ya de entrada, sino también por el respaldo que el Gobierno Vasco ha dado a esta nueva comarcalización del País Vasco. Se trata del «MAPA SANITARIO DEL PAIS VASCO» trabajo realizado por la Consejería de Sanidad del Gobierno Vasco.

Aparece de entrada como una comarcalización funcional que trata de delimitar a la «comarca sanitaria» como el eslabón base de la atención sanitaria integral. Se ha tratado en esta propuesta de comarcalización respetar en gran medida los límites de los territorios históricos que conforman la Comunidad Histórica, aunque se han tenido siempre presente dos grandes dificultades del espacio operativo: la distinta accesibilidad de algunas zonas con respecto a los centros hospitalarios de su propia provincia, y la concentración demográfica en unos pocos valles.

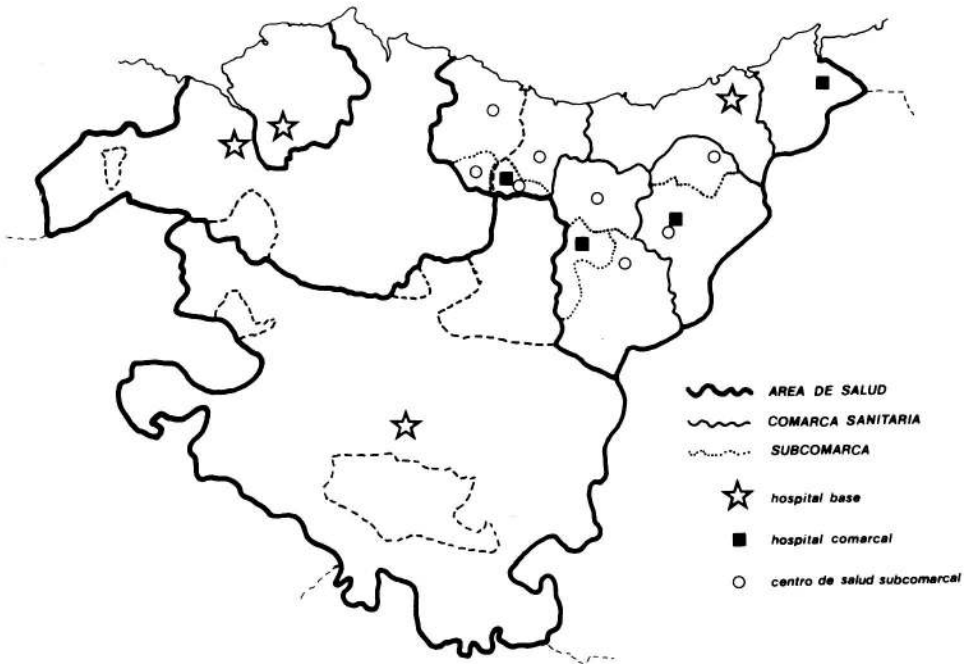
El espacio operativo ha quedado delimitado en una serie de zonas jerarquizadas, cuyo rango más elevado lo ocupa el denominado Area de Salud, cuatro en total, en toda la Comunidad Autónoma, con un hospital-base en cada una que asegure la prestación sanitaria a un volumen demográfico entre los 300 y 600.000

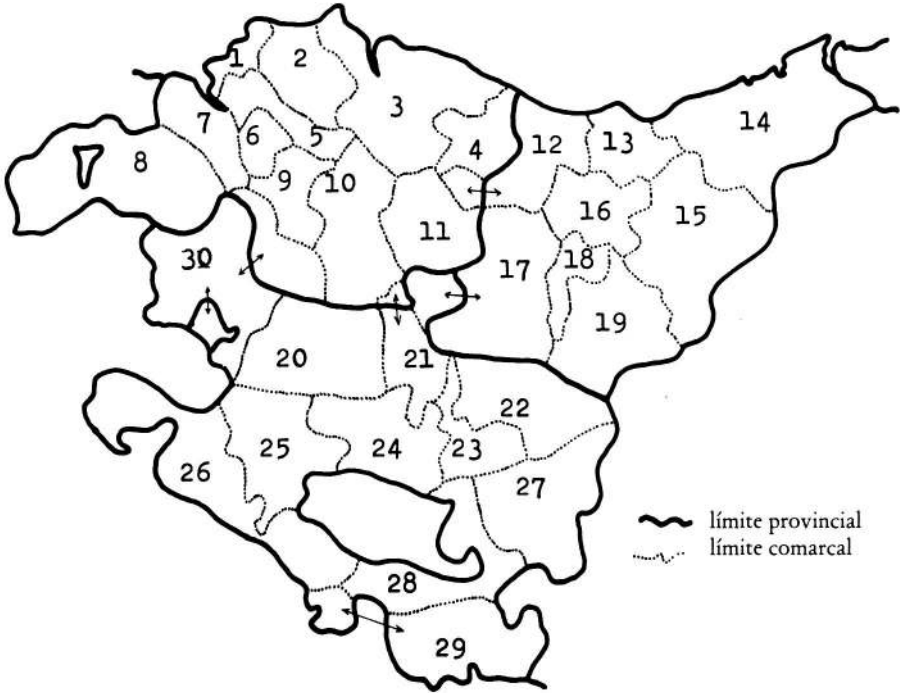
habitantes. Por debajo se sitúan las Comarca de Salud (prestaciones a 70/300.000 hab.) a cuyo frente se encuentra el Centro de Salud Comarcal; la Subcomarca sanitaria para una prestación entre los 20.000 y 70.000 hab. Por debajo de la misma se encuentra la Unidad Sanitaria Local.

Retornando las palabras del comienzo, podemos concluir diciendo que la comarca, como uno de los elementos de la ordenación del espacio continúa hoy siendo un proyecto. Los intentos de organizar el espacio no han pasado de ser eso, intentos, siendo pocas las comarcalizaciones operativas en la actualidad. Si hoy con la formación de una Comunidad Autónoma, se abren nuevas posibilidades, aún estamos a tiempo de mejorar el reparto de los servicios y dotaciones de servicios en el espacio. No obstante, las actuaciones del Ejecutivo Autónomo, en este campo no han sido muchas. La Misma Comarcalización Sanitaria procede de la Consejería de Sanidad, y no de la de Ordenación del Territorio, y tal propuesto ya tiene de entrada un grave problema, su monofuncionalidad.

Frente a esta falta de actuaciones y de operatividad de las propuestas, asistimos también en los últimos años en la proliferación de entidades supramunicipales que tienen como fin el acceso a un servicio de carácter comunal. De esta forma, son muchos los municipios que forman «mancomunidades», bien para la recogida y depósito de basuras, aprovechamiento de los recursos hidráulicos, etc.

COMARCALIZACION SANITARIA





COMARCALIZACION DEL PAIS VASCO

IKEI : «La reconversión de la vida económica del País Vasco», 1981

Comarcas naturales

- | | |
|-------------------------|-----------------------------|
| 1. Uribe Costa | 16. Urola Centro |
| 2. Uribe Centro | 17. Alto Deva |
| 3. Busturia | 18. Alto Urola |
| 4. Ondarroa-Marquina | 19. Goyerri |
| 5. Valle de Asúa | 20. Etribaciones del Gorbea |
| 6. Bilbao: casco urbano | 21. Villarreal |
| 7. Margen Izquierda | 22. Llanada Oriental |
| 8. Encartaciones | 23. Alegría |
| 9. Ibaizábal-Nervión | 24. Vitoria |
| 10. Arratia-Zornotza | 25. Llanada Occidental |
| 11. Duranguesado | 26. Valles Alaveses |
| 12. Bajo Deva | 27. Montaña Oriental |
| 13. Urola Costa | 28. Montaña Occidental |
| 14. San Sebastián | 29. Rioja Alavesa |
| 15. Tolosa | 30. Alto Nervión |