

1)

PROPUESTA DE COMARCALIZACION
PARA ANDALUCIA.

INTRODUCCION.

El proceso descentralizador del estado español ha creado una situación bien distinta a la de hace diez años. Andalucía ha conseguido recorrer un largo camino hacia una mayor autonomía, a pesar de las trabas impuestas a este proceso. Hoy en día podemos hablar de la existencia de un marco legal, el Estatuto de Autonomía, que nos permite cierto grado de autogobierno. Habría que ir llenando ahora de contenidos este estatuto y darle una orientación política a nuestra autonomía que ciertamente hoy no es la idónea. Sólo tendrá sentido un gobierno autónomo en la medida en que lleguemos a la instauración de un verdadero poder andaluz; pero de cualquier forma el marco legal ya está consolidado, con todos sus defectos y virtudes. Surge ahora la necesidad de cambiar las estructuras internas de nuestro territorio. Un paso en este camino es la superación de la división provincial, presente en el Estado desde que Javier de Burgos en 1.833 concibiera esta nueva organización del territorio, y que a todas luces obstaculiza el proceso hacia el mejor desarrollo de nuestro país. Se trata de continuar descendiendo territorialmente en la descentralización del Estado, tratando de acercar la administración a los ciudadanos agrupándolos en comunidades intraprovinciales o "intraregionales, teniendo presente los condicionantes físicos, históricos, económicos, sociales y políticos que envuelven la comunidad en la que desarrollan su vida. Este análisis nos lleva a la necesidad de iniciar un debate en el seno de la sociedad andaluza que vaya preparando el terreno para superar los artificiales y arbitrarios límites provinciales, y que vaya amasando la futura configuración territorial comarcal. A estas necesidades responde el documento que presentamos y que en principio es solo una posible forma de comarcalizar, aportando una visión técnico-política de la cuestión.

El Partido Andalucista inicia este debate al mismo tiempo que se organiza comarcilmente. Porque la credibilidad ante la sociedad la gana un

partido adoptando en su seno aquellas formas y estructuras que quiere proyectar a ésta. La estructura orgánica de un partido responde a la realización de los fines último que persigue para una sociedad, teniendo en cuenta las circunstancias en que éste se desenvuelve en cada momento.

DEFINICION

La comarca se puede definir como un ente territorial que supera al municipio y de menor extensión que la provincia, caracterizada por criterios físicos, históricos, económicos y/o sociales. Actualmente existen territorios que han sido delimitados comarcamente para la aplicación de políticas sectoriales, y que normalmente atienden a una variable: hay divisiones del Ministerio de Agricultura, 1.978, delimitaciones sanitarias, judiciales, eclesiásticas de servicios educativos, entidades financieras o comerciales, de diferentes organismos oficiales...

La Junta de Andalucía ha hecho estudios sobre posibles divisiones intraprovinciales, pero no habla de comarcas, ha creado lo que se llaman Ambitos Funcionales, grupos de pueblos que nunca superan límites provinciales, empleando para ello un método anglosajón inaplicable a un país mediterráneo desarticulado como Andalucía y consecuentemente llegando a conclusiones que se alejan de la realidad territorial andaluza.

En la Constitución española, en su artículo 141.3, se recoge la posibilidad de formar agrupaciones de municipios distintas a las provincias, pero no se emplea para nada el término comarca. (a este espíritu responde la formación de mancomunidades que empieza a darse ahora con frecuencia). Si se cita explícitamente la creación de comarcas en nuestro Estatuto de Autonomía en su Artículo 5º.

Este proceso está mucho más avanzado en otras comunidades del Estado, como es el caso de Cataluña, en la que por una mayor conciencia histórica y por la existencia de un mapa comarcal en la segunda República, el proceso ha encontrado menos obstáculos.

MOTIVOS PARA LA COMARCALIZACION

Son muchos los motivos que hacen necesario el fomento de un gran debate técnico-político sobre la comarcalización, del que debe salir un mapa comarcal consensuado, y la voluntad política para desarrollarlo. Andalucía tiene una extensión de más de 89.000 Km. cuadrados, semejante a la de países como Portugal, Austria o Hungría. Esto hace que necesite una nueva organización que supere las deficiencias que supone la existencia de solo ocho grandes unidades articuladoras. Las distancias entre unos pueblos y sus capitales de provincia hablan por sí solas de la invalidez del sistema, basta citar por ejemplo los 125 km. que separan Sevilla de la rueda de Andalucía, o los 120 de San Roque a Cádiz.

Podemos agrupar estos motivos en seis grandes apartados, en los que se sustenta este debate técnico-político:

1º) RAZONES HISTORICAS:

Desde la Constitución Federal de Antequera de 1.885, el andalucismo histórico sustenta un modelo diferente de configuración territorial basado en el concepto de autonomía generatriz que vincula al individuo con el concepto de soberanía y solidaridad. Es una autonomía de abajo a arriba, en la que se establece un flujo continuo, a modo de cascada, de cesión de soberanía desde el individuo pasando por la comarca, (Cantón) y la nacionalidad hacia el Estado. Esta cascada se encuentra hoy interrumpida por la laguna que supone la inexistencia de comarcas.

2º) RAZONES DE VERTEBRACION INSTITUCIONAL:

Una de las tareas en todo proceso democratizador y descentralizador es la de acercar el poder al pueblo, trayéndole la administración y los servicios. Se ha conseguido parte con el Estado de las Autonomías, pero el proceso debe continuar si no queremos que esta situación sea una fotocopia de lo que ha representado Madrid a lo largo de varios siglos.

Resulta evidente que los tres niveles de participación de los ciudadanos en la vida pública son el municipio, la comarca y el país

Andaluz. La vertebración de estos tres estadios naturales es deseable y aconsejable por dos motivos:

- Razones de eficacia y de racionalización en la prestación de servicios aconsejan la agrupación de municipios a niveles próximos donde no se escapen a éstos las decisiones.

- Entre los niveles local y autonómico es suficiente un solo nivel supramunicipal. No parece aconsejable por tanto la multiplicación de administraciones a múltiples niveles.

3º) COORDINACION DE POLITICAS SECTORIALES:

Hasta ahora cada Consejería o Ministerio según los casos, ha realizado su propia comarcalización a la hora de planificar los servicios. En muchos de estos casos se han tenido poco en cuenta los aspectos territoriales y si otros criterios que poco ayudan a articular bien el territorio. Hoy en día tenemos un mapa sanitario, un mapa para la reforma agraria, otro para la ubicación de centros de Enseñanzas medias... todos ellos distintos entre sí. Es hora de unificar criterios y organizar una estructura comarcal que sirva como marco de referencia clara para la ordenación del territorio, entendida ésta como coordinación de políticas sectoriales, elemento que aparece recogido en la Constitución Española en su artículo 148.3 como competencia asumible por las comunidades autónomas.

4) RAZONES DE VERTEBRACION TERRITORIAL:

Otro aspecto en el que se pone de manifiesto la necesidad de esta comarcalización es la de obtener una ordenación del territorio que facilite el desarrollo económico a partir de las potencialidades del medio. La comarca constituye un instrumento adecuado para favorecer la vertebración territorial de Andalucía de manera más equilibrada.

En tiempos de crisis como los que vivimos se ha puesto aún más de manifiesto las posibilidades que ofrece el modelo de crecimiento conocido como desarrollo endógeno, este proceso necesita de un mejor conocimiento del medio y sus recursos. La estructura comarcal es adecuada para un mayor conocimiento del entorno, y una mayor conexión del hombre con el medio circundante, por lo que parecería lógico que se diese un mejor aprovechamiento de las riquezas de nuestra tierra. Además un proceso de

este tipo contribuye a paliar los desequilibrios internos existentes en nuestro país. Es vital el aumento del papel articulador de los núcleos de población medios del sistema urbano andaluz, para lo que hay que dotarlos de infraestructura y delimitar sus ámbitos funcionales. De todo esto cabe esperar las ventajas de la difusión equilibrada del desarrollo económico.

5º) RAZONES DE CONCIENTIZACION:

Por otro lado, la experiencia en otros países demuestran que una estructura que acerque más al hombre a su entorno, mediante comunidades administrativas menores, potencia el sentimiento de apego a su tierra y a los valores de ésta. Este sentimiento de pertenencia debe llevarnos a una mayor conciencia nacional, en contra de la división provincial que se nos muestra como una estructura que conecta con el centralismo del Estado. Las provincias mantienen como demarcaciones territoriales fuertes relaciones con el Estado y aparecen muchas veces dispersas en el conjunto de las provincias estatales, con lo que se pierde la idea de Andalucía como conjunto. Estructurado internamente en comarcas, que daría la imagen de un bloque ante el conjunto del Estado. La comarca en definitiva contribuye a potenciar la conciencia de pertenencia a la tierra y por ello dinamizadora de la conciencia andaluza.

6º) INTEGRACION POLITICA DE ANDALUCIA:

La integración política de Andalucía aconseja evitar cualquier forma de contrapoder al gobierno autónomo, encarnado hoy en las diputaciones, y evitar los intentos de división superando el marco provincial como elemento digregador. La comunidad autónoma ya tiene bastante con la existencia de organismos paralelos de la Administración Central, como los gobiernos civiles.

DIFICULTADES PARA LA COMARCALIZACION.-

En el proceso que vamos a de iniciar son muchos las dificultades con las que nos vamos a encontrar, y de ello hay que ser conscientes, pero debemos estar convencidos de la necesidad de este cambio y no cesar en nuestro empeño por conseguirlo.

6)

Es necesario reflexionar en primer lugar sobre una serie de cuestiones que cualquier analista territorial se plantea a la hora de delimitar espacios, cuestiones en la que reside la dificultad de realizar una comarcalización:

* ¿Cuál es la dimensión óptima de estos espacios?

La Junta de Andalucía establece más de 100 espacios intraregionales que denomina ámbitos funcionales, lo que supone una reducción excesiva del espacio comarcal. Nuestra propuesta de comarcalización establece sólo 54 espacios por que se busca la operatividad cara a la futura organización administrativa.

* ¿Cómo establecemos los límites?

Esta claro que la base son los límites de los términos municipales, aunque hay algunos, caso del de Jerez, que posee un término municipal tan extenso, que abarca varios ámbitos homogéneos.

* ¿Cuáles son los criterios mínimos que debe poseer cualquier comarca?.

En nuestro caso hemos utilizado criterios históricos naturales, socioeconómicos, funcionales...pero no todas las comarcas (más bien ninguna) cumple todos los requisitos, siendo siempre uno de ellos el que predomina, por lo que a veces la propuesta puede verse influida por cierta subjetividad. Pero hay que pensar que el contenido a largo plazo será el de recibir competencias de la descentralización administrativa, y de la organización supramunicipal.

Descendiendo a un plano más concreto hay tres grandes grupos de dificultades que son:

1º) DIFICULTADES HISTÓRICAS.

Una de las dificultades que tenemos es la falta de una fuerte tradición histórica. Conocemos la existencia de territorios como los condados o las tahas, que responden más o menos a ámbitos comarcales, pero en realidad son excepcionales las comarcas andaluzas que se pueden considerar históricas, como lo son las Alpujarras o el Aljarafe.

Difícilmente encontraríamos hoy andaluces que al ser interrogados sobre a qué comarca pertenecen supieran dar una respuesta.

2º) DIFICULTADES LEGALES.

Otro de los problemas es el de superar el marco legal existente en la actualidad. En el Artículo 5º del Estatuto de Autonomía aparece la posibilidad de dividir Andalucía en comarcas, pero a ésto se le añadió en el Parlamento español la coletilla de que esta división en ningún caso podría romper los límites provinciales. Esto frena una cuestión insalvable para hacer una comarcalización racional, comarcas formadas por municipios de dos o más provincias. Una solución sería crear en aquellos lugares donde se plantea estos problemas, una división transitoria que divida dos subcomarcas. Otra posible forma de superarlo sería la de intentar que Andalucía fuese considerada como provincia única, al igual que está ocurriendo en Cataluña, con lo que ya no tendría vigencia la última parte del artículo 5º

3º) DIFICULTADES SOCIALES.

Pero sin duda el problema más grave lo tendremos una vez delimitado el mapa comarcal, al tener que elegir las ciudades o pueblos que asuman la capitalidad de estas demarcaciones. En algunos casos si aparece un núcleo claramente destacado claramente de los demás, por lo que su capitalidad no sería cuestionada, pero son más los casos en los que dentro del mismo ámbito comarcal se sitúan dos o más núcleos que reúnen características similares y con posibilidades todos ellos de erigirse como capitales. Esto ha de superarse teniendo en cuenta criterios lo más objetivos posibles intentando no dañar los intereses del pueblo vecino, mediante una política de compensaciones.

CRITERIOS PARA LA DELIMITACION DE COMARCAS.-

Como ya hemos visto son muchos los criterios que se pueden barajar en la delimitación de espacios. Uno de ellos es el de entender la comarca como espacio natural o unidad física. Puede ser un criterio importante, pero no

el único ya que deben darse otros requisitos; el hecho de que el Cabo de Gata sea un espacio natural, no basta para que sea considerada comarca, será solo eso: un espacio natural.

El criterio histórico tampoco nos sirve de gran ayuda en la mayoría de los casos, por la falta de tradición histórica en una estructuración territorial similar a la que pretendemos.

La base de nuestra división ha sido la delimitación de comarcas operativas, es decir, comarcas que puedan funcionar como tales y puedan soportar una organización administrativa. Este criterio, que puede alterar en algunos casos la delimitación natural o histórica por razones de viabilidad, en términos generales suele ser bastante coincidentes con éstos y en todo caso engloba los ámbitos funcionales definidos por la Junta de Andalucía que se basa en el sistema de ciudades.

La delimitación de la Administración autónoma establece una serie de núcleos agrupados en función de los servicios que prestan cada uno y los hábitos de relación que la población mantiene entre estos núcleos. Cada ámbito tiene unos indicadores socioeconómicos similares (paro, renta, dinámica de población...). Por último estos ámbitos están articulados en función de una infraestructura viaria consolidada, que es el soporte material de estas relaciones. Según estas características, surge un núcleo cabecera en cada ámbito, en torno al cual se organizan el resto, resultando como problema que son demasiados el número de ámbitos resultantes. Por lo que de continuar la descentralización administrativa no se podrían crear excesivas administraciones comarcales pues no serían operativas, y por tanto viables, sobre todo en aquellos casos en los que el volumen de población sea bajo, o la comarca sólo abarque un núcleo de población y su área inmediata. Además la propuesta de comarcas presentada, constituye una escala óptima para la coordinación de políticas sectoriales en cualquier servicio que se demande.

Por supuesto también hemos tenido presente los elementos históricos, como en el caso del Condado de Niebla, o los naturales en el caso de las zonas serranas o litorales.

Es preciso señalar que en principio no aparecen superados en nuestra propuesta comarcal los límites provinciales porque pensamos que la decisión en principio debe partir de los propios territorios implicados. Habrá que esperar a un momento de mayor madurez en este proceso para poner en marcha estos casos especiales, porque ante todo nos enfrentamos con un problema competencial difícilmente superable.

MAPA COMARCAL.-

A la luz de los argumentos expuestos, el Partido Andalucista, a modo de propuesta provisional, ha llegado a la siguiente delimitación de comarcas -en el seno de las actuales provincias- que se reflejan en los siguientes mapas.

CONFIDENCIAL

DOCUMENTO PARA ANALIZAR EN EL SENO DEL PARTIDO.-

EL PARTIDO ANDALUCISTA ANTE EL PARO GENERAL DEL 14 DE DICIEMBRE

La posición que el Partido Andalucista adopte ante el paro general del 14 de Diciembre, debe ser una posición autónoma desde los intereses que defiende. No debe por tanto adoptar actitudes seguidistas de otras fuerzas políticas o sindicales.

Al margen de otras consideraciones, desde una perspectiva política, el conflicto del 14 de Diciembre surge desde organizaciones de ámbito estatal que tienen objetivos concretos y que esperan se deriven consecuencias políticas en esos ámbitos.

Así la UGT intenta recomponer la izquierda estatal desde dentro del PSOE con quien se relaciona. CC.OO espera recomponer, esta izquierda, desde fuera del PSOE arrancándole un segmento de base social de éste y reorientándola hacia el PCE.

Por su parte, el Partido Andalucista debe intentar aumentar la base social del nacionalismo andaluz sustrayéndola del PSOE.

Para ello el Partido debe adoptar una actitud activa. Es por ello que toda su militancia debe tener todos los elementos de análisis que le permiten argumentar con fuerza y consistencia desde posiciones específicamente andalucistas.

En primer lugar conviene conocer cómo son contemplados los intereses andaluces en la política del gobierno y en las reivindicaciones de las fuerzas sindicales enfrentadas a él.

Hasta ahora el gobierno socialista en su estrategia económica ha puesto énfasis en las políticas sectoriales olvidando la dimensión espacial del crecimiento.

Esto quiere decir que su objetivo es el crecimiento económico global de la economía española sin importarle las consecuencias sociales del mismo ni su incidencia en las distintas nacionalidades y regiones de España. Para Andalucía las consecuencias han sido una destrucción de empleo y un aumento del paro a ritmo mayor que en el resto de España -; Andalucía registra la tasa de paro más alta de toda Europa!- los niveles de renta siguen siendo los más bajos del Estado y los salarios indirectos que reciben los andaluces, medidos por el nivel de equipamientos colectivos y servicios sociales, son también inferiores al resto de España. En definitiva, los efectos negativos de la política económica del gobierno tienen un impacto más intenso en Andalucía que en otras nacionalidades y regiones.

Los sindicatos por su parte reivindican una política de mayor justicia social, pero la limitan a demandar política de fomento y de renta, es decir políticas atentas a la generación de empleo y a la obtención de mejoras salariales.

El problema es que esta demanda es incompleta. En primer lugar porque existe una forma de salarios, los equipamientos colectivos y servicios sociales, llamados salarios indirectos, que no son incluidos en estas demandas y que son inferiores para los andaluces en relación al que reciben el resto de los españoles. Por otro lado el gobierno puede promover la política de creación de empleo y éste generarse, como siempre, en otras partes de España con más intensidad.

Es más, el paro podría disminuir en Andalucía como en otras épocas y no por ello esa política puede interesar a Andalucía. Piénsese en el momento que las regiones industrializadas absorban su paro, y la creación de empleo allí, que es empleo generado en España, demande mano de obra andaluza y ésta se vea obligada a emigrar.

Se puede corregir la política del gobierno por los sindicatos y en cambio no ser equitativa para Andalucía, porque los efectos más beneficiosos se produzcan en otras zonas de España.

Desde Andalucía, y en función de los intereses andaluces, hay que evitar que esta situación coyuntural no encubra una problemática que es estructural. Desde este punto de vista en Andalucía, por encima de cualquier coyuntura, habría que estar en un estado continuo de reivindicaciones. Si no fuera una exageración habría que decir que hay motivos para una huelga permanente.

Por todo ello, el Andalucismo, debe plantear la defensa de los intereses andaluces, apoyando el paro general del 14 de Diciembre pero reivindicando solidaridad con Andalucía.

Desde esta perspectiva la política más social que para Andalucía puede hacer el gobierno es aquella que incluya justos mecanismos de corrección de los desequilibrios interterritoriales, cuya ausencia son los que provocan paro, emigración, subempleo y la destrucción de numerosas empresas andaluzas del ya débil tejido empresarial andaluz.

Desde Andalucía la equidad que reivindican los sindicatos estatales no es completa si no existe redistribución territorial de la riqueza y del empleo.

Comprendemos que los sindicatos demanden políticas de renta y fomento que aumente el poder adquisitivo de los trabajadores y creen empleo, pero lamentamos que no demanden políticas regionales para propiciar que el bienestar y el empleo se reparta por igual para todas las nacionalidades y regiones de España.

Desde estas consideraciones la cuestión andaluza sigue siendo una asignatura pendiente de la democracia española. Hay que pedir al gobierno que corrija su política económica para que la justicia también alcance a Andalucía. Hay que convertir por ello la jornada del 14 de Diciembre en una protesta andaluza.

Andalucía, Noviembre de 1.988.