

COMARCALIZACION EN EXTREMADURA.

Materiales para el debate

© Artemio Baigorri

Conferencia en la I Jornadas sobre Ordenación del Territorio en Extremadura, organizadas por Izquierda Unida, Cáceres, 1995

[PRIMERA PARTE: la realidad troceada](#)

[SEGUNDA PARTE: Territorio y desarrollo en Extremadura](#)

[TERCERA PARTE: El problema casi irresoluble de la comarcalización en Extremadura](#)

Como punto de partida para el coloquio, me ha tocado exponer algunos elementos que permitan centrar el posterior diálogo de la mesa. En una primera parte, más teórica, quiero referirme a algunas experiencias muy diversas con las que, en materia de comarcalización y, en general, reordenación territorial, he tenido ocasión de encontrarme en distintos proyectos y en áreas también muy diversas, con el fin de mostrar cómo la cuestión de la vertebración territorial y administrativa de un espacio puede enfrentarse desde conceptos muy diversos, no sólo desde el concepto de comarca. De hecho, el concepto de comarca es un instrumento meramente analítico. En la segunda parte me centraré en lo que considero las cuestiones esenciales que deben ocuparnos en el caso extremeño. En cualquier caso serán tan sólo pinceladas, que se verán mejoradas y enriquecidas en el coloquio con quienes nos acompañan en la mesa.

PRIMERA PARTE: la realidad troceada

Si he hablado, al referirme a las experiencias que en mi caso sustentan una aproximación teórica a esta cuestión, de *reordenación territorial*, es porque, efectivamente, aunque en ocasiones se olvide, cualquier territorio a cuya ordenación (político-administrativa, ecológica, económica...) nos apliquemos cuenta ya con una ordenación previa. Quiero insistir en ello, porque personalmente estoy aburrido de leer estudios y proyectos de ordenación del territorio que, si bien en cierto modo parten de la realidad existente, limitan esa realidad a los datos cuantificados que hayan podido recolectarse, pero en modo alguno se han ocupado de comprender la realidad misma como un hecho global que tiene un sentido en sí misma. Este empirismo estrecho, que confunde la teoría con las técnicas de investigación, desemboca indefectiblemente en auténticas pesadi-

llas de la razón. Y lo digo porque, precisamente en Extremadura, se han planteado propuestas de comarcalización realmente demenciales.

En mi opinión el territorio, o por decirlo con más exactitud el ecosistema humano, en absoluto puede considerarse como un conjunto de unidades de información que podamos tomar analíticamente como si de elementos químicos se tratase, para formularlos y reformularlos a nuestro antojo. Ocurre exactamente igual que con el hombre: hoy estamos ya en disposición de tomar sus elementos físico-químicos constitutivos, su ADN, y reconstruirlo a nuestro antojo, produciendo una criatura teóricamente superior. El problema estriba en que el animal resultante ya no será un hombre, sino un monstruo; puede que adecuado para la vida en un mundo hecho a su medida, pero incapaz seguramente de insertarse en las sociedades realmente existentes.

En los países y regiones menos desarrollados hemos asistido en las últimas décadas a proyectos de ordenación territorial de este tipo, que indefectiblemente han conducido al fracaso y al conflicto social. Uno de los casos nacionales más conocidos es el de Mozambique, donde una planificación cuadrículada intentó imponerse a la fuerza a la sociedad tribal existente, mediante una política de creación de ciudades nuevas en las que se concentraba a las diversas tribus. La consecuencia ha sido una revolución social que ha causado miles de muertos.

Pero sin ir tan lejos, ni a extremos tan llamativos, en esta misma región se ha llegado a proponer públicamente, bajo el paradigma de la comarcalización y precisamente desde la Universidad, nada menos que dividir la Universidad de Extremadura en diez o quince campus, prácticamente llevar una facultad o escuela a cada pequeña ciudad de la región. Y no cabe duda de que uno puede plantearse, como yo mismo he expuesto en más de una ocasión, la conveniencia de consolidar los seudocampus de Mérida, Plasencia y Almendralejo, tanto para aprovechar las infraestructuras existentes como para romper el permanente enfrentamiento entre los distritos de Cáceres y Badajoz; pero se trata de una propuesta de orden social y no sólo territorial. Pretender por el contrario adaptar, en una correlación perfecta, la Universidad a la distribución territorial de la población, supone acabar con la esencia misma de la Universidad. Suponer que las telecomunicaciones van a interrelacionar a diez o quince minicentros universitarios situados entre sí a casi 300 kilómetros, cuando dos macrocentros separados por apenas 90 kms de inmejorable carretera y plenamente teleconectados se ignoran por completo, es sencillamente absurdo. Si el caciquismo endogámico, por otra parte, es uno de los lastres de la UEX, como de todas las universidades españolas, no quiero ni imaginar los niveles que habría de alcanzar en esos pequeños campus rurales.

Nuestro primer paso debe ser, por tanto, de un lado descubrir cuál es la ordenación ya existente, y de otra parte reconocer que esa ordenación no responde únicamente al azar, ni a cualquier capricho irracional, sino al producto de la evolución social, esto es a una determinada estrategia adaptativa de la población. Que en una parte del territorio la ordenación no responda a las necesidades actuales no implica la obsolescencia de todo el sistema en todos los territorios. Hablando en términos de ecodesarrollo (yo prefiero hablar de planificación ecosocial), no olvidemos que uno de los presupuestos en los que debe sustentarse es precisamente en la autonomía de las decisiones, y en la búsqueda de modelos endógenos apropiados a cada contexto histórico, cultural, social y ecológico.

En este sentido, el concepto de comarca es un instrumento que debe considerarse desde dos perspectivas no necesariamente coincidentes. Como instrumento metodológico para el conocimiento de la realidad social, especialmente utilizado por la Geografía y la Sociología, y en menor medida por la Ecología Humana y la Antropología, ha demostrado ampliamente su utilidad. Pero como instrumento de organización político-administrativa, de planificación física o de desarrollo socioeconómico, no alcanza la misma universalidad. En unos casos puede ser de utilidad, pero en otros pueden tener mayor interés conceptos más o menos formalizados como la provincia, la mancomunidad, la merindad, la parroquia, el área metropolitana, la conurbación, el corredor, el eje, etc. Se pueden citar algunos ejemplos, basados como decía al principio en mis propias experiencias en la planificación, que creo demuestran la conveniencia de no circunscribirse a un modelo, cuando la realidad social es extremadamente rica y compleja y nos ofrece posibilidades casi infinitas.

En algunos de los primeros estudios territoriales en los que tuve ocasión de participar desembocábamos sistemáticamente en el concepto de provincia. Así, tanto en el Bajo Aragón (en *El Bajo Aragón expoliado. Autonomía y recursos naturales*, DEIBA, Zaragoza, 1977) como en el conjunto de La Siberia y La Serena extremeñas (*El modelo extremeño. Ecodesarrollo de La Serena y La Siberia*, Editorial Popular, Madrid, 1980) hallábamos áreas extensas y bien delimitadas en las que aparecía como evidente la conveniencia de la tercera provincia para Extremadura, o la cuarta en el caso de Aragón. Incluso en Cataluña, donde muchas de sus comarcas tienen una fuerte tradición, y donde ya se planteó en la Generalitat republicana el modelo legal de comarcalización que, corregido, se ha aplicado en los últimos años, diversos estudios que tuve ocasión de realizar a finales de los años '70 nos mostraron la existencia, por encima de la estructura comarcal, de una conciencia de provincia claramente explicitada en la mitad Sur de Tarragona. En pleno proceso de construcción del Estado de las Autonomías, se reproducía un conflicto en aquella zona ya aparecido durante la República, cuando se llegó a desarrollar una iniciativa legal para segregarse de Cataluña y unirse a Aragón. Entonces el conflicto reflejaba el miedo de un territorio rural (y con fuertes estructuras caciquiles) a ser dominado desde una urbe industrial como Barcelona. En el nuevo episodio se trataba, como habíamos visto en el Bajo Aragón o en Extremadura, de un fenómeno de rechazo a la colonización interior, al expolio de recursos naturales en beneficio de la centralidad barcelonesa. Y, responda o no con exactitud a la realidad, es el tipo de problema que hoy se nos plantea desde Plasencia.

A principio de los años '80 se puso de moda en España el planeamiento urbano de ámbito comarcal. Yo participé en algunos documentos de planeamiento comarcal, que me ayudaron a comprender la estrechez del concepto de comarca, como de cualquier concepto cerrado. En unos casos (como en el Somontano Norte del Moncayo, donde realizamos en 1980 unas NN.SS. de ámbito comarcal para siete pueblos de la zona) se trataba en realidad de una comarca artificial, pues los municipios se repartían en distintos partidos judiciales, ahora denominadas comarcas naturales, tradicionalmente enfrentados entre sí y competidores precisamente por la soberanía sobre el territorio que nos ocupaba (el Moncayo). De hecho el planeamiento comarcal fue un fracaso, y se derivó una situación muy compleja. Yo entendía que la superación de la problemática territorial pasaba por la creación de una Mancomunidad para aquéllos municipios, una solución que según tengo entendido se está intentando aplicar ahora, con casi quince años de retraso respecto de aquellas propuestas.

En otros casos podíamos ver que, más que de comarcas, debíamos hablar de macromunicipios (proyectos de ordenación del Valle de Tena y del Valle de Hecho, en Huesca, en 1981), un concepto muy extendido en los valles pirenaicos y en otras extensas áreas del Norte de España. Pero que también debemos tener en cuenta en el caso de Extremadura cuando nos enfrentamos, por ejemplo, a municipios como Badajoz, que tiene mayor superficie que al menos media docena de estados soberanos, e incluye doce núcleos de población normalizados y al menos otros tantos núcleos irregulares.

Pero en otras zonas hallábamos precisamente la antítesis del macromunicipio. Así, observé (en *El campo riojano*, Cámara Agraria de la Rioja, Zaragoza, 1984) cómo los diversos Valles, todos ellos plurimunicipales, que conforman las Sierras riojanas, funcionaban como auténticas unidades comarcales claramente delimitadas, tal y como ocurre con los principales valles del Norte de Extremadura..

Un problema distinto, afectando tanto a La Rioja como a otras regiones, lo constituía la Ribera del Ebro, un estrecho pasillo de casi cien kilómetros de longitud y menos de quince de anchura, vertebrado por el río y los sistemas de comunicación instalados en el corredor. Un corredor que estudié extensamente a finales de los '70 y que a lo largo de las provincias de La Rioja, Navarra y Zaragoza conforma una unidad socioeconómica y ecológica (en términos tanto de bioecología como de ecología social) difícilmente compartimentable por fronteras. Una vez más el concepto de comarca se nos ha de quedar estrecho, como incluso el de provincia, al plantearnos la ordenación territorial de ese área. Un concepto distinto de mancomunidad, a caballo entre la Confederación Hidrográfica y los Valley Authority diseñados en los Estados Unidos a imitación de las Confederaciones, sería sin duda el más aplicable en este caso. En Extremadura las Vegas del Guadiana, aunque circunscritas a una sola región, abarcan a dos provincias y en cierto modo ya también algunos municipios de Portugal, como Elvás, se podrían considerar bastante integrados a este corredor.

La existencia de ciertos hitos territoriales puede romper asimismo los conceptos de comarca, y aún otros más antiguos y probados. Es lo que ocurre en Monfragüe, donde hace diez años, al realizar un Estudio de Ordenación Territorial (1984), y luego unas NN.SS. de ámbito comarcal (1987), concluíamos que, a pesar de su juventud, era ya obvio que lo que hoy es Parque Nacional cohesionaba un territorio que rompía totalmente con las dos o tres comarcas naturales a las que supuestamente pertenecía. Cualquier comarcalización que se plantee en la región tendrá por ejemplo serias dificultades para resolver satisfactoriamente el caso de Monfragüe. En La Sakana, en Navarra, se nos planteaba un problema similar al hacer el planeamiento comarcal (NNSS, 1984). La presencia de un elemento territorial tan poderoso como la Sierra de Urbasa se superponía a la tradicional división de Navarra en merindades, que vienen a ser equivalentes a las comarcas pero con una organización mucho más compleja.

He tenido también ocasión de estudiar, precisamente en el momento en el que en aquel caso (la Bahía de Cádiz) se estaba desarrollando, el concepto de conurbación (PGOU de Puerto de Santa María, 1981), donde tampoco cabe muy bien el carácter limitado del concepto de comarca. Y el calzador comarcalizador se nos quedaba todavía más estrecho al estudiar el Area Metropolitana de Madrid (*Posibilidades de la agricultura periurbana en el Area Metropolitana de Madrid*, Comunidad de Madrid, 1985), pues de hecho participa de al menos cuatro comarcas geográficamente bien delimitadas, cinco si incluimos un Madrid DF. Evidentemente en el caso de Extremadura no podemos hablar

de conurbaciones metropolitanas, pero sí existe lo que yo llamo continuums agropolitanos, que podemos encontrar en algunas de las vegas más ricas de la región.

Y para terminar con la casuística (insistiendo en que sólo el análisis empírico de la realidad existente nos puede ofrecer soluciones y alternativas para el caso concreto que nos ocupe), dejaremos de lado los problemas que en este sentido se manifiestan en zonas litorales como el Levante, o en territorios isleños, como Canarias, porque son casos que no pueden sernos de mucha utilidad en una reflexión sobre Extremadura. Citaré para terminar un proyecto que recientemente nos ha ocupado en la región, basado sobre los municipios del entorno del embalse de Alange. Nuevamente nos encontramos con un hito, el pantano, que, sin llegar a generar una estructura comarcal (los municipios incluidos pertenecen a comarcas bien diferenciadas geográficamente), plantea sin embargo serios problemas de ordenación territorial tanto en el marco de la gestión político-administrativa como en el de la planificación ecosocial (planificación física y planificación del desarrollo), precisando de algún instrumento distinto del concepto de comarca.

Ese análisis de la realidad debe llevarnos también, forzosamente, a hacernos algunas reflexiones políticas, por cuanto al fin y al cabo estamos tratando de conceptos que conllevan una organización política. Sin definirme a priori ni como comarcalista ni como anticomarcalista, sí que considero importante sin embargo el contraponer el concepto de mancomunidad funcional, que teniendo un origen predemocrático supone sin embargo una estructuración de abajo arriba, desde la base que en este caso son los municipios, a la comarca administrativo-política como estructura impuesta de arriba a abajo, desde el poder regional al municipal. Del mismo modo que, en términos sociológicos, cabría considerar la cuestión, todavía no superada plenamente en España, del caciquismo, y del impacto que esta estructura de poder podría tener superpuesta a una estructura político-administrativa comarcal.

SEGUNDA PARTE: Territorio y desarrollo en Extremadura

Veamos ahora desde qué perspectivas debemos enfrentarnos al tema en Extremadura, teniendo ya en cuenta esa riqueza conceptual que nos aporta el territorio nacional (provincias, comarcas, mancomunidades, macromunicipios, valles, corredores, conurbaciones, áreas metropolitanas, áreas agropolitanas....).

Del mismo modo que Extremadura participa, en el conjunto del Estado y de Europa, de una ubicación económico-territorial que condiciona sus posibilidades de desarrollo, a su vez los recursos y potencialidades no se distribuyen de forma homogénea dentro del propio territorio extremeño. A partir de diversas aproximaciones⁽¹⁾, podemos estimar las relaciones que, a nivel regional, se dan entre territorio y desarrollo, ponderando, en mayor o menor medida, unos u otros factores, como determinantes de la forma y la estructura del territorio.

I.2.a. Los factores estructurantes del territorio

En nuestro caso, estimamos que son los factores productivos los que en mayor medida condicionan la estructura del territorio. Estos factores, en Extremadura, no siempre se corresponden en su disposición geográfica con los denominados *factores naturales*.

Pero en cualquier caso condicionan la distribución de la población, la riqueza, delimitando claramente dos tipos de territorios en la región: aquéllos que participan, siquiera con cierto retraso, de la marcha general de la sociedad y la economía españolas, y aquéllos otros que se sitúan en riesgo de quedar definitivamente desplazados.

A la hora de determinar un esquema de estructura territorial que haga fácilmente comprensible la totalidad Extremadura, nos hemos centrado en el análisis de los siguientes factores, la mayoría de los cuales están interrelacionados entre sí :

- Red hidrográfica fundamental
- Formas de explotación agropecuaria del territorio
- Zonas de regadío
- Red de carreteras
- Red de ferrocarriles
- Distribución de la población
- Distribución de la actividad comercial/mercantil
- Distribución de la industria

La interrelación de todos estos factores nos permite definir una serie de ejes que centralizan las actividades productivas y la *vida* de la región, y, en su *negativo* fotográfico, aquellas otras áreas que, según se ha señalado, están en situación de riesgo de atraso estructural. (**No me extenderé ahora en detallar las características de esas redes estructurantes**). Seguiré en este punto el esquema desarrollado en el Taller de Estudios Sociales y Territoriales, y aplicado también por la profesora Cortés Sierra en sus análisis sobre localización industrial.

RED HIDROGRAFICA.- De los dos principales cauces colectores de sus respectivas cuencas (Tajo y Guadiana), tan sólo el río Guadiana cuenta con una vega habitable por la calidad y profundidad de sus suelos, y por su aptitud para el riego. En el caso del Tajo son los principales afluentes de su margen derecha (Tiétar, Jerte y Alagón) los que cuentan con vegas extensas y de buena calidad agronómica que constituyen un soporte de la población. Por el contrario, en el caso del Guadiana sus principales afluentes disponen de menores posibilidades de aprovechamientos hidráulicos. Tan sólo en los casos del Zapatón/Gévora y Olivenza, y en menor medida Zújar y Matachel (en sus tramos más bajos) es factible una ocupación productiva de sus vegas. Esta red hidrográfica ha sido históricamente fundamental en la *humanización* del territorio que hoy constituye Extremadura. Y explica la despoblación histórica (es decir, no causada únicamente por la emigración) de extensas áreas como La Serena o la Penillanura trujillano-cacereña.

EL REGADIO.- En las épocas más recientes, la red hidrográfica ha permitido la construcción de grandes infraestructuras que han transformado en regadío cientos de miles de hectáreas, facilitando no sólo la permanencia sino la extensión de la población en el espacio. El regadío constituye en mi opinión, en la actualidad, el principal elemento

vertebrador del territorio y la economía extremeñas. En el siguiente esquema se recoge la localización de las principales zonas regables de la región.

APROVECHAMIENTOS AGROGANADEROS.- La mayor o menor densidad hidrográfica (íntimamente relacionada con los propios aportes hidrológicos), unida a la calidad de los suelos y a la climatología, por otro lado, se corresponde con distintas formas de ocupación y aprovechamiento del territorio, que deriva en tipologías agropecuarias claramente definidas. Si el regadío tiene entidad propia como factor estructurante, también tiene su importancia esta variedad tipológica de aprovechamientos agropecuarios de los recursos, dentro de las cuales puede incluirse el propio regadío como una más. El siguiente mapa recoge la clasificación tipológica de los municipios de la región según principal *vocación* agropecuaria, a partir del análisis y correlación de distintas variables⁽²⁾.

Las tipologías territoriales planteadas corresponden a los siguientes elementos determinantes:

Regadíos son aquellas zonas en las que los cultivos de regadío alcanzan una importancia determinante para la propia economía local, aunque no siempre ésta se corresponde (por la gran extensión de muchos términos municipales extremeños) con la aparente importancia territorial del regadío a nivel municipal. Corresponde, ahora mismo, con las zonas más dinámicas de la región, como se verá al correlacionar estos factores como otros índices productivos y de riqueza.

Zonas de Policultivo de Secano son aquéllas en las que aparece una notable variedad de cultivos, a pesar de ser tierras de secano, incluyendo cultivos que en determinadas épocas han tenido (en algunos casos siguen teniendo) notable importancia económica: viñedo, olivar, frutales de secano, etc.

Zonas silvoganaderas son aquéllas en las que se extiende el reino de la Dehesa, y se incluyen aquí aquéllas otras zonas de sierras altas que cuentan con áreas boscosas naturales, y en general todas aquéllas en las que estas presencias y usos vegetales del suelo se complementan con una importante cabaña ganadera.

En fin, **los Secanos de monocultivo cerealista** están constituídos por aquéllas zonas de secano que no cuentan con extensiones importantes de dehesa, disponiendo de pastos de menor calidad, y en donde históricamente se han dado grandes roturaciones y deforestaciones, para dedicar mayoritariamente las tierras aprovechadas a cultivos cerealistas de rendimientos imprecisos.

Como veremos, las distintas tipologías agrarias tienen una traslación directa en el esquema de veretebración territorial que se sigue de la interrelación de todos los factores.

RED DE CARRETERAS.- Por las diversas funciones que, históricamente, ha cumplido el territorio extremeño en el marco de las sociedades de las que ha formado parte, la red esencial de carreteras tiene una disposición un poco arbitraria en relación a los factores fundamentales que acabamos de analizar.

El primer eje de comunicación viaria constituido en Extremadura fue la Ruta de la Plata, que comunicaba el SurOeste con el NorOeste de la Península en época de dominación

romana. Otras vías complementarias de ésta, y posteriormente el desarrollo de cañadas y otros tipos de vías pecuarias relacionadas con la trashumancia, fueron los primeros factores de comunicación estructurantes del territorio extremeño.

Las épocas modernas han traído la conexión radial directa con el centro geográfico y político de la Península. Pero sólo en los últimos años estamos asistiendo a una *revertebración* de la red viaria en consonancia con los factores productivos más importantes.

No puede considerarse pues a la red actual de carreteras como un factor esencial en la estructura del territorio, pero sin embargo ha tenido gran importancia la evolución histórica de la Vía de la Plata en la estructuración de unseudocorredor Norte-Sur que conecta diversos ejes. Y la terminación de la autovía Badajoz-Madrid, junto a la mejora proyectada de la vía que comunica Badajoz con el Mediterráneo, a través de La Mancha, tendrán sin duda efectos determinantes en la consolidación del eje de las Vegas del Guadiana.

RED DE FERROCARRILES.- La escasez de líneas ferroviarias y la mala calidad de las mismas, fundamentalmente, ha hecho que tampoco el ferrocarril constituya un factor importante en la estructura del territorio extremeño. No obstante, como veremos, complementa, aunque de forma poco funcional, los ejes básicos consolidados.

LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION.- Directamente correlacionada con los factores analizados está la distribución de la población en el territorio extremeño. En el mapa siguiente se recoge en peso absoluto la población de cada municipio de la región, según el Censo de 1991.

Más allá de destacar el enorme peso demográfico de la ciudad de Badajoz, y la concentración en los tres núcleos urbanos que le siguen en importancia: Cáceres, Mérida y Plasencia, puede observarse cómo las mayores concentraciones, salvo el caso especial de Cáceres (ubicada por otro lado en un punto estratégicamente situado entre el Tajo y el Guadiana, entre Badajoz-Mérida y Plasencia, dominando las grandes llanuras que se extienden en unos 50 kms a su redonda) se sitúan en las zonas de regadío y en las áreas de secanos con policultivos. Los aprovechamientos agronómicos, por tanto, y especialmente el regadío, han sido fundamentales en la vertebración/ocupación del espacio extremeño.

Si observamos un mapa que refleje las densidades de población, veremos cómo estas características cobran mayor peso todavía. En las zonas con aprovechamientos más intensivos, y en su entorno, aparecen las más altas densidades de población, especialmente las densidades superiores a los 75 habitantes por kilómetro cuadrado, que se dan en una docena escasa de municipios en la región.

ACTIVIDADES ECONOMICAS SECUNDARIAS Y TERCIARIAS.- Los factores que venimos analizando inciden a su vez en la ubicación de las actividades productivas secundarias (industria y construcción) y terciarias (comercio y servicios), factores que a su vez influyen en la vertebración territorial en un proceso de retroalimentación funcional.

Atendiendo a la distribución de la concentración industrial en Extremadura⁽³⁾, observamos la fuerte correlación con los factores precedentes, y cómo las *formas* del esquema parecen sugerir ya buena parte de los ejes a que luego haremos referencia.

Y si atendemos a la distribución de licencias mercantiles, nuevamente observamos, a simple vista, la correlación casi perfecta con los factores antes señalados, y con la propia estructura territorial de la concentración industrial.

I.2.b LOS EJES ESENCIALES ESTRUCTURANTES DEL TERRITORIO EXTREMEÑO

La observación de los factores reseñados señalados sugiere la presencia de una serie de **ejes** que vertebran y estructuran el conjunto del territorio extremeño. En estos ejes se concentran la producción, la población, las infraestructuras y las relaciones económicas. Las nuevas infraestructuras planeadas vienen a superponerse y consolidar dichos ejes (autovía Ruta de la Plata, oleoducto, gaseoducto...).

El concepto de **eje**, o corredor, que manejamos, es el de una unidad territorial estrechamente interrelacionada, que cuenta con una o más concentraciones urbanas de importancia diversa que centralizan las actividades económicas de la zona, y capaz de retroalimentarse a sí misma. A su vez esta unidad territorial constituye una centralidad que cohesionada (con desigual fuerza) un entorno territorial próximo, situado claramente fuera de la zona, y en relación de dependencia. Es un concepto, como se ve, esencialmente distinto del de comarca.

Cinco son los ejes que consideramos estructuran la región. Obviamente, **las áreas que quedan fuera de estos ejes son las que deberían atraer la atención preferente en el diseño de estrategias de desarrollo rural sostenido.**

El más importante es el que ocupan las **VEGAS DEL GUADIANA**, una extensa sub-región vinculada por lazos muy complejos pero entre los que el fundamental es la regulación del río Guadiana y sus afluentes para la producción en regadío. Con más de 300.000 habitantes y con influencia directa sobre al menos otros 100.000 más, este eje está vertebrado por tres núcleos claramente jerárquizados: Badajoz, Mérida y la conurbación agropolitana Villanueva-Don Benito.

El siguiente eje en importancia se vertebra, en la actualidad, también en torno al regadío, aunque históricamente haya podido tener otros factores de cohesión⁽⁴⁾ (y de desconexión). Se trata del **CORREDOR DEL NORTE**, una amplia extensión, que no cuenta con la uniformidad morfológica del corredor del Guadiana, pero que ofrece aún así una definición clara. Con Plasencia como principal núcleo vertebrador, y Coria, Talayuela, Jaraíz y Navalmoral como núcleos secundarios, habitan en él casi 130.000 personas y ha alcanzado en los últimos años una gran potencia económica. Los regadíos de Alagón/Arrago en el Oeste, el valle bajo del Jerte en el Centro y las Vegas del Tiétar/La Vera en el Este son los elementos estructurantes.

El tercer eje difícilmente puede considerarse como tal aunque es obvio que la ciudad de Cáceres vertebra un espacio en su entorno cohesionado. Agrupa a algo más de 100.000 habitantes. Este sería un hito en un hoy fantasmagórico **eje de la Plata**, que cruzándose con los otros ejes principales podría llegar a constituirse de nuevo, dos mil años des-

pués, tras la construcción de infraestructuras como el ramal de Plasencia del gaseoducto y la futura autovía.

El cuarto eje nos sitúa en una perspectiva similar a la anterior. Más que un eje o corredor constituye una pequeña constelación de pequeñas ciudades y núcleos urbanos cohesionados por una doble centralidad Zafra-Almendralejo, y por unas formas de explotación agropecuaria uniformes. Es el **área de Barros**, con unas 70.000 personas y que espera, esta zona con mayor interés objetivo, la construcción de la autovía de La Plata y del Gran Canal de Barros para vertebrarse más estrechamente con los ejes fundamentales.

En fin, la observación detallada de todos los factores analizados y de la propia morfología nos sugiere la existencia de un eje, más potencial que real, en el Sur de la región, vertebrado entre Jerez de los Caballeros y Azuaga. Aunque es una área que contiene fuertes diferencias de todo tipo, se observa una cierta, y creciente, cohesión. Agrupa a algo más de 60.000 habitantes.

Los cinco ejes considerados agrupan a casi 670.000 habitantes, dos tercios de la población total de la región. Es evidente que estos corredores y concentraciones urbanas no sólo vertebran económica y territorialmente la región, sino que son las que generan y canalizan los principales impactos urbanístico-ambientales tanto en su interior como en forma de presión hacia las áreas periféricas. Áreas que se manifiestan como más alejadas de las tendencias de desarrollo regional, y sobre las que se hace necesaria una reflexión global que permita diseñar instrumentos para su integración y conservación demográfica, ecológica, social y económica.

TERCERA PARTE: El problema casi irresoluble de la comarcalización en Extremadura

Uno de los principales problemas que se deriva de nuestra interpretación del territorio extremeño es la dificultad empírica para plantear unas divisiones más o menos cerradas, sean denominadas comarcas o se utilice cualquier otra denominación, tanto da que utilizemos los habituales análisis multifactoriales u otros de corte historicista, para delimitar polígonos cerrados pretendidamente homogéneos.

Como queda de manifiesto en las páginas precedentes, es posible aplicar cualquier tipo de división racional para acotar y facilitar el conocimiento de ciertas variables y aspectos concretos del territorio. Es asimismo posible, y se han realizado diversos estudios y proyectos al respecto, organizar la administración pública regional sobre bases comarcales en lugar de provinciales, según se está discutiendo en esta jornada, aunque es una cuestión que como veremos personalmente no termino de ver clara. Sin embargo, desde mi perspectiva el territorio, a efectos del diseño de instrumentos de desarrollo, debe considerarse desde la administración como un *continuum* diferenciado no por fronteras sino en función de los diversos usos y potencialidades de cada punto concreto. La dinámica social y económica no permiten fijar '*fronteras*' fijas.

De hecho, el primer problema que puede surgir en el caso de optar por una división poligonal basada en cualquier tipo de unidades político/administrativas es el de elegir una

de las casi 30 divisiones comarcales aplicadas a Extremadura, sobre las que sin duda habrá hablado o hablará Sánchez Zabala, que las ha estudiado todas. Recientemente, creo que Barrientos y el propio Sánchez Zabala han realizado una propuesta de estructura territorial unificada⁽⁵⁾ a partir de criterios de racionalidad, basada en 18 comarcas, que agrupan a 39 *Unidades Subordinadas* y que a su vez se agrupan en 6 *unidades macro-comarcales*. La propuesta, a pesar de su complejidad orgánica, es ciertamente racional y puede llegar a cumplir un papel algún día, con o sin cambios, en una futura Administración comarcalizada.

Sin embargo, también se reclaman racionales las propuestas de división comarcal (en muchos casos aplicadas desde hace decenios) que han elaborado, entre otros organismos, el antiguo Ministerio de la Gobernación, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación y Ciencia, la Administración de Hacienda, el INEM, la Administración de Justicia⁽⁶⁾, las Confederaciones Hidrográficas, la Iglesia y un largo etcétera de instituciones, cuyas demarcaciones a veces se superponen pero en otras ocasiones chocan entre sí.

Como también se reclaman derivadas de la racionalidad la media docena de comarcalizaciones surgidas de todos los estudios socioeconómicos realizados en la región: desde los informes de los Consejos Económico-Sindicales o el estudio de Iniciativas Extremeñas sobre la provincia de Cáceres, en los años '70, hasta el Estudio de Reconocimiento Territorial de Extremadura, el Estudio para una Operación Integrada de Desarrollo (OID), o la Orientación de una Política Socioeconómica desde una Perspectiva Territorial en los años '80.

Incluso existen comarcalizaciones de *iniciativa privada* que, en sus áreas de aplicación, son plenamente funcionales y por tanto racionales: divisiones de zona de las compañías eléctricas, divisiones comerciales, divisiones bancarias....

La propia Junta de Extremadura, desde su constitución, ha diseñado a su vez un relativamente amplio número de comarcalizaciones y zonificaciones, para estructurar a sus propios servicios y actuaciones. Destacando las del Servicio de Extensión Agraria, SOF, Sanidad... Incluso la propia COPUMA realizó en su momento una comarcalización fáctica al realizar una serie de estudios territoriales, iniciados en 1983 con el de Monfragüe⁽⁷⁾ y al que siguieron otros en Las Villuercas, Sierra de San Pedro, La Serena, Sierra Sur, etc.⁽⁸⁾

Las comarcalizaciones realizadas hasta la fecha son extremadamente variadas y oscilan, en cuanto al número de unidades mínimas, entre 7 y 55⁽⁹⁾.

Puede concluirse que cada comarcalización o división territorial resulta funcional al cien por cien tan sólo para el objeto inmediato (sea de análisis, sea aplicado) para el que ha sido diseñada. En el momento en que se intenta aplicar en otros ámbitos, cualquiera de ellas empieza a dar problemas de homogeneización, y sobre todo de límites, como se ha puesto de manifiesto en algunos estudios recientes. Así, en el Taller de Estudios Sociales y Territoriales hemos optado, en nuestros últimos trabajos, por definir una serie de *tipologías territoriales* que permiten una cierta homogeneidad en el tratamiento de la información, y que responden a criterios no geográficos sino socioeconómicos. Así, en el estudio sobre *Mercado de Trabajo en Extremadura*⁽¹⁰⁾ se definen cuatro unidades homogéneas: **Capitales y Ciudades Medias** (áreas urbanas consolidadas, incluyendo

Badajoz, Cáceres, Mérida, Plasencia y Almendralejo), **Áreas Agropolitanas** (áreas rurales de regadío con elevado dinamismo y en proceso de transición hacia una morfología urbana. Estas áreas, con un retraso de 5/10 años, siguen los pasos de otras similares del Estado como la Ribera del Ebro, Huertas de Valencia y Murcia, Vega del Guadalquivir, etc, y se localizan en los dos ejes transversales que estructuran el Norte y el Centro de la región: las Vegas del Guadiana y el eje Tiétar-Alagón, comprendiendo a ciudades como Villanueva, Don Benito, Montijo, Miajadas, comarca de Badajoz, Coria, Jaraiz, etc)., **Pequeñas ciudades subindustrializadas** (corresponde a las pequeñas ciudades tradicionales de la región, en las que -aún siendo esencialmente comerciales y de servicios administrativos- permanece o surge un cierto sector industrial, y sus áreas comarcales de influencia más directa. Ejemplo de este tipo de ciudades son Zafra, Trujillo, Navalmoral, Jerez, etc), y **Áreas Rurales Deprimidas** (que corresponden al resto de la región. Geográficamente es el área más extensa, pero demográficamente tienen una importancia secundaria. Están estructuradas en torno a pequeñas agrocidades de secano, más o menos estancadas, como Azuaga, Alburquerque, Llerena, Cañamero, Cabeza del Buey, etc).

En el estudio *Paro y mercado de trabajo en el campo extremeño*⁽¹¹⁾, centrado en el espacio rural, se utilizan sin embargo el mismo tipo de tipologías agronómicas (regadío, secanos con policultivo, secanos con monocultivo y silvoganadero) descritas páginas atrás, que en realidad son complementarias de las anteriores pero a la vez son más funcionales para el objeto del trabajo.

Finalmente, en el *Estudio Territorial Extremadura I*, realizado en colaboración con el Dpto. de Geografía de la UEX y centrado en la ordenación del Suelo No Urbanizable, se opta asimismo por la definición de tipologías territoriales y no por la poligonización en zonas cerradas. Este planteamiento, orientado no a las unidades administrativas sino a las unidades tipológicas, es de hecho el que más a menudo viene siendo utilizado en los estudios más avanzados de ordenación del territorio. En suma, **dada la problemática social que genera cualquier intento presumiblemente comarcalizador, pensamos que es preferible hablar de unidades territoriales**. Despejando así cualquier confusión o interpretación, de lo que ha de ser una delimitación espacial que pretende resolver un determinado problema, igualmente espacial, sin mayores pretensiones de totalidad.

El principal problema de la comarcalización deriva de que se trata en el fondo de uno de esos conceptos de los que es fácil hablar, y que lo mismo vale para un roto que para un descosido. Recientemente, incluso ha aparecido un denominado Partido Comarcal, con sede creo que en Talavera de la Reina, que pretende participar en las elecciones regionales de Castilla-León, y no si de Extremadura.

En cualquier caso, puestos a definirse en un sentido u otro, personalmente me inclinaría, eso sí sin demasiada convicción antes de realizar un estudio monográfico, por la división de la región en cuatro provincias: las capitales de las dos nuevas provincias serían Plasencia y Villa-Benito. Y digo que lo planteo sin demasiada convicción porque sí que le tengo en la necesidad de que la principal ciudad de la región llegue a alcanzar a corto/medio plazo los 300.000 habitantes, y cualquier reordenación en el sentido planteado dificultaría ese crecimiento.

Notas

1. Se ha partido de los trabajos de Georgina Cortés, *Localización Industrial en Extremadura* (trabajo de investigación) y Artemio Baigorri, *Los factores determinantes de la estructura general del territorio* (en Estudio Territorial Extremadura I, COPUMA, 1992, Tomo I)
2. Según la metodología desarrollada en el Taller de Estudios Sociales y Territoriales SL (ver los trabajos *Paro, mercado de trabajo y formación ocupacional en Extremadura*, Consejería de Economía y Hacienda, 1991; *Paro, mercado de trabajo y formación ocupacional en el campo extremeño*, idem, 1992; y *Estudio Territorial Extremadura I*, COPUMA, 1992)
3. Tomado de Georgina Cortés, *Localización actual de la industria en Extremadura. Una aproximación descriptiva*, Badajoz, 1992 (en curso de publicación).
4. Sin embargo hasta la extensión del regadío no podía hablarse, en este caso, de un eje como tal. El regadío ha generado unas comunicaciones internas que consolidan la dimensión del nuevo corredor Coria-Plasencia-Talayuela-Navalmoral
5. G.Barrientos, *Estructura territorial de Extremadura*, Consejería de Presidencia y Trabajo, 1991
6. Los partidos judiciales constituyen la *comarcalización* racional más antigua de la región.
7. En el propio *Estudio Socioeconómico y Territorial del entorno de Monfragüe* (A.Baigorri, R.Fernández y F.Escudero), COPUMA, 1983-84, se ponía de manifiesto la artificialidad de fijar una unidad en torno al Parque Natural de Monfragüe, y la dificultad de ubicar este nuevo *espacio creado* en la mayoría de comarcalizaciones existentes.
8. El propio intento de realizar, con posterioridad a los citados estudios, Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Ambito Comarcal, mostró las limitaciones a que nos enfrentamos al intentar realizar un planeamiento urbanístico de carácter comarcal. De hecho, las NN.SS. comarcales de La Vera (A. Hernández, J.Hernández y otros) no fueron aplicadas en todos los municipios de la comarca, habiendo surgido numerosos problemas a pesar de contar con una oficina administrativa de planeamiento comarcal. En cuanto a las NN.SS. de Monfragüe (A.Baigorri, A.Arestizábal, R. Fernández y otros), en el momento de la aprobación inicial fue preciso reconvertirlas en NN.SS. municipales para cada uno de los municipios, si bien se conservó una normativa común para el suelo no urbanizable dada la homogeneidad territorial y la necesidad de proteger el propio parque y su entorno.
9. Ricardo Sánchez Zabala, *Las divisiones comarcales en Extremadura: estabilidad e inestabilidad de los límites y cabeceras comarcales*, en Revista de Estudios Extremeños, Tomo XLIX, 1992-I, pag. 243-257
10. A.Baigorri, R.Fernández, J.Luna y otros, *Paro, mercado de trabajo y formación ocupacional en Extremadura*, Consejería de Economía y Hacienda, 1991, ver pag. 49 y ss.
11. A.Baigorri, R. Fernández, J.Luna y otros, *Paro, mercado de trabajo y formación ocupacional en el campo extremeño*, Consejería de Economía y Hacienda, 1992 (editado por el Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Badajoz en 1995, con el título *El paro agrario*)