UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA

Gobierno de La Rioja

Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica:

BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO

Urbanismo y Ordenación del Territorio

C/ Hermanos Moroy, 1 oficina 14 26001 LOGROÑO Tel/fax: 941 24 78 03

El presente Estudio sobre las Unidades Territoriales de La Rioja ha sido elaborado por Borja López Rodríguez, Arquitecto Urbanista; por encargo de María Martín Díez de Baldeón, Directora General de Política Local del Gobierno de La Rioja; bajo la supervisión y colaboración de Hugo Serna Alonso, Jefe del Servicio de Modernización de la Administración Local, Dirección General de Política Local.

Logroño, año 2007

Índice

0 Introducción 6

1 Divisiones territoriales de La Rioja 7

1.1 Partidos Judiciales, 1834. 7

1.2 Instituto Nacional de Estadística, 1949. 9

1.3 Consejo Económico Sindical Provincial de Logroño, 1968. 10

1.4 Comisión Provincial de Servicios Técnicos, 1971. 11

1.5 Estudio de Iberplan, 1972. 12

1.6 Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (A.I.S.S), 1977. 13

1.7 Ministerio de Agricultura, 1978. 14

1.8 Informe del C.E.O.T.M.A., 1979. 15

1.9 Directrices de Ordenación Territorial, 1984. 16

1.10 Estudio-Base de comarcalización y Áreas Funcionales, 1984-1985. 16

1.11 Fernando Gómez Bezares, 1985 y 1987. 19

1.12 Directrices de Ordenación Territorial, 1986. 20

1.13 María Concepción Fernández de la Pradilla Mayoral, 1990. 21

1.14 Comarcalización de Ignacio Granado Hijelmo, 1992. 22

1.15 Propuesta de Arnedo y Urbina, 2000. 23

1.16 Delimitación de comarcas de La Rioja para fines estadísticos, 2003. 24

1.17 Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja, 2005. 25

1.18 Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 (Borrador). 26

1.19 Estrategia Territorial de La Rioja, 2007 (en elaboración). 28

1.20 Conclusiones: la dificultad de establecer una división territorial. 29

2 Distribución de los servicios en la Comunidad Autónoma de La Rioja 30

2.1 Servicio de Salud. 30

2.2 Educación. 31

2.3 Zonificación deportiva. 34

2.4 Comarcas agrarias. 36

2.5 Servicios sociales de base 36

2.6 Oficinas técnicas de asistencia a municipios. 38

2.7 Conclusiones: perspectiva sectorial en la distribución de los servicios de la Comunidad Autónoma de La Rioja. 39

3 Agrupaciones intermunicipales 40

3.1 Mancomunidades 40

3.2 Agrupaciones de municipios 41

3.3 Consorcios 42

3.4 Conclusiones: las agrupaciones intermunicipales como soporte de la división territorial de La Rioja. 44

4 Indicadores socio-económicos 46

4.1 Divisiones territoriales elegidas para el estudio 46

4.2 Datos utilizados: 49

4.3 Conclusiones: el perfil socio-económico de las divisiones territoriales. 80

5 Las Unidades Territoriales de La Rioja 81

5.1 Objetivo de la división de La Rioja en Unidades Territoriales. 81

5.2 Criterios para la definición de las Unidades Territoriales. 81

5.3 Propuesta de delimitación 87

5.4 Conclusiones: la propuesta de Unidades Territoriales de La Rioja. 96

6 Bibliografía y fuentes de la información 99

6.1 Bibliografía 99

6.2 Fuentes de información 99

7 ANEXO I: EL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICO-URBANÍSTICA DE LA DIPUTACIÓN DE BADAJOZ 103

7.1 Funciones y objetivos del Servicio de Asistencia Técnica Urbanística. 103

7.2 Detalle de las funciones y objetivos por ámbitos de actividad. 103

7.3 Características del Servicio de Asistencia Técnica Urbanística. 104

8 ANEXO II: EL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN EN ARAGÓN 109

8.1 Introducción 109

8.2 Justificación del proceso comarcalizador 110

8.3 Alcance y extensión del proceso comarcalizador 111

8.4 El proceso de delimitación comarcal 112
8.5 Algunos datos sobre el tamaño de las comarcas 113
8.6 Las competencias de las comarcas 116
8.7 El proceso de transferencias 119
8.8 El ejercicio de las competencias comarcales: algunas claves 120
8.9 Principales fuentes de financiación del proceso y distribución del gasto. 121
8.10 Valoración del proceso 124

0 Introducción

El presente estudio tiene por objeto servir de base para la distribución de La Rioja en Unidades Territoriales coherentes con la realidad geográfica, socio-económica e histórica de la región, de tal forma que configuren una estructura territorial que favorezca una adecuada distribución de los servicios de la Comunidad Autónoma; que fomente la colaboración entre los municipios para la prestación de servicios a los ciudadanos; y que establezca un marco de identidad comarcal incentivador del desarrollo de todas las áreas de La Rioja.

El objeto del presente trabajo no es la configuración de estas Unidades Territoriales, sino recoger el amplio abanico de variables que han de servir para elaborar una propuesta posteriormente. Estas variables se irán desgranando en los cuatro primeros capítulos.

El capítulo primero se dedica al estudio de algunos ejemplos de divisiones territoriales que se han propuesto para La Rioja desde que se constituyó la Provincia de Logroño en 1833. Analizando las experiencias de estas propuestas pueden extraerse algunas conclusiones sobre los factores que las inspiraron, así como de las dificultades que encontraron en su aplicación.

El segundo capítulo se dedica a un somero estudio de la distribución territorial de algunos de los servicios de la Comunidad Autónoma de La Rioja que son utilizados habitualmente por los ciudadanos. Parece razonable que, si uno de los fines de las Unidades Territoriales será la organización periférica de la administración regional, se analice antes cómo se han organizado algunos departamentos.

El capítulo tercero estudia brevemente la creación de entidades supralocales a partir de la asociación voluntaria de los municipios para aunar esfuerzos en el mantenimiento de ciertos servicios. Estos entes territoriales, que se encuentran entre la región y el municipio, constituyen una buena referencia para la división territorial.

En el capítulo cuarto se ofrece una visión de los municipios riojanos mediante sus indicadores socioeconómicos, así como de la transformación que sobre estos indicadores opera la aplicación de algunos de los modelos de división territorial estudiados anteriormente.

Cada uno de los cuatro capítulos descritos incluye una serie de conclusiones parciales que sirven como base para el contenido del quinto capítulo, en el que se recogen los factores deducidos y se aplican a una propuesta de Unidades Territoriales que sólo pretende servir como referencia para la definitiva delimitación.

Además, como anexo a este Estudio, se incluyen dos informes sobre experiencias en otras regiones españolas relacionadas con la división territorial. En primer lugar, se ofrece información sobre la organización del Servicio de Asistencia Técnico-urbanística de la Diputación de Badajoz, que puede servir de ejemplo para la organización de una administración periférica basada en una división territorial ya existente. En segundo lugar, se ofrece un informe sobre el proceso de comarcalización de Aragón, que por su cercanía con La Rioja y lo ambicioso de su propuesta, será sin duda una buena fuente de información sobre las virtudes y peligros de afrontar un proceso de división territorial.

1 Divisiones territoriales de La Rioja

El actual ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja se corresponde con la Provincia de Logroño creada en 1.833, y al año siguiente se realizó su primera subdivisión en partidos judiciales, lo cual evidencia el interés que ha existido siempre por establecer una estructura administrativa intermedia entre la provincia y el municipio.

Desde entonces, ha habido todo tipo de divisiones del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja: unas de carácter teórico, otras con fines administrativos y también un buen número diseñado para organizar la planificación económica o territorial. Veremos en los siguientes apartados estas divisiones, que nos ilustrarán sobre la enorme disparidad de criterios que se han adoptado en cada caso.

Hasta 1.991, las divisiones territoriales de La Rioja están recogidas y comentadas en el libro de Ignacio Granado Hijelmo, "La Rioja como Sistema", por lo que hasta dicha fecha podemos utilizar su recopilación. Este autor se interesa especialmente en el tema de las divisiones territoriales –o "comarcas", como prefiere denominarlas–, por su convencimiento de la necesidad de establecer una organización territorial que permita paliar los problemas estructurales originados por la irregular y atomizada configuración municipal de La Rioja. En este sentido, recogemos algunos párrafos suficientemente ilustrativos:

> *"[...] las comarcas no han estado nunca perfectamente delimitadas y, mucho menos, estructuradas como organizaciones administrativas, por lo que las propuestas para la comarcalización de La Rioja han sido muy diversas y el problema continúa todavía sin resolver.*
>
> *Esta situación de impasse comienza a ser preocupante desde una perspectiva de Administración Pública ya que la Comunidad Autónoma de La Rioja está proyectando medidas legislativas y ejecutivas sobre el territorio riojano sin una previa comarcalización del mismo, exigida no sólo por el mandato estatutario sino, sobre todo, por la racionalidad de las decisiones jurídico-públicas de trascendencia territorial.*
>
> *Estamos así asistiendo en los últimos años a iniciativas de carácter disperso que van configurando mapas de La Rioja a determinados efectos administrativos, tales como servicios sociales, deportivos, sanitarios, forestales, hídricos, turísticos o de creación de mancomunidades de servicios intermunicipales, que, al carecer de una estructura comarcal predeterminada, tienden en su conjunto a configurar una situación caótica o, al menos, bastante confusa y, desde luego, muy poco o nada racional."*

Ciertamente, este problema persiste más de quince años después, agravado si cabe por el aumento de las competencias asignadas a la Comunidad Autónoma de La Rioja que se han añadido a los servicios descritos. No obstante, no puede afirmarse que se trate de un panorama irracional, sino más bien de la aplicación de una racionalidad de carácter sectorial que lleva a cada servicio a buscar la mejor organización posible para sus fines, sin preocuparse de que la superposición en el territorio de estas organizaciones sea ciertamente confuso.

1.1 Partidos Judiciales, 1834.

Como hemos mencionado, justo tras la aprobación de la división provincial que otorgaba existencia jurídico-administrativa a La Rioja, se establecieron los Partidos Judiciales de la Provincia de Logroño por Real Decreto de 21 de Abril de 1834 (ver Figura 1).

Según Granado Hijelmo, *"estos Partidos Judiciales correspondían con el alfoz jurisdiccional de los antiguos Corregimientos y Alcaldías Mayores de las principales ciudades y villas de realengo, aunque con la mayor racionalidad derivada de la supresión de las jurisdicciones señoriales de primera instancia."*

Esta división ha permanecido inalterada y en funcionamiento, como sistema de administración de justicia, durante más de 150 años, hasta 1.985, momento en que se simplificó la estructura al eliminar todos los juzgados salvo los de Logroño, Calahorra y Haro.

La división de los partidos judiciales era utilizada también para establecer los Distritos Electorales, por lo que el territorio incluido en un Partido Judicial tenía una cierta representatividad política. Incluso, Granado Hijelmo afirma que *"[...] la pertenencia a un mismo distrito judicial generó vínculos de solidaridad comarcal entre las poblaciones sede de los Juzgados de Paz correspondientes."*

Figura 1.

Tal vez por estas razones, la división en Partidos Judiciales ha dejado una poderosa huella, hasta el punto de que las "comarcas" de La Rioja se siguen considerando aquellas derivadas de la división judicial, y por "cabeceras de comarca" se suelen considerar las antiguas sedes de los Juzgados de Paz. Ciertamente, la división territorial constituida por los Partidos Judiciales tiene, al menos, tres importantes ventajas:

- En primer lugar, se adapta a la realidad geofísica de La Rioja, apoyándose en la estructura de valles que descienden de las montañas hacia el Ebro, buscando una mayor accesibilidad y una cierta unidad paisajística o geográfica.
- Como señala Granado Hijelmo, la división se apoya en los Corregimientos y Alcaldías Mayores, dotándola de una justificación histórica que favoreció su aceptación por la población.
- Por último, se apoya en las poblaciones que han ejercido tradicionalmente el papel de cabeceras funcionales, por lo que es una división muy ligada al sistema de ciudades.

La división de La Rioja en los Partidos Judiciales de 1834, aunque ya derogada, aún pervive en muchos municipios.

Sin embargo, esta última consideración que en su día fue una ventaja, hoy se vuelve en contra de la lógica de aquella división, al haber perdido la Sierra riojana buena parte de su población. Así, de las cabeceras de Partido del siglo XIX hay al menos dos que han perdido relevancia en el sistema de ciudades riojano: Torrecilla en Cameros y Cervera de Río Alhama, que en la actualidad sobreviven a duras penas como referentes de un sistema poblacional en recesión.

1.2 Instituto Nacional de Estadística, 1949.

Granado Hijelmo recoge en su libro la división que el INE estableció en 1949 para La Rioja (ver Figura 2). Se trata de una división basada en criterios agrícolas reducida a cuatro zonas fundamentales: Rioja Alta, Rioja Media, Rioja Baja y la Sierra. Los límites que señaló el INE son un tanto discutibles, motivo por el cual fueron modificados posteriormente.

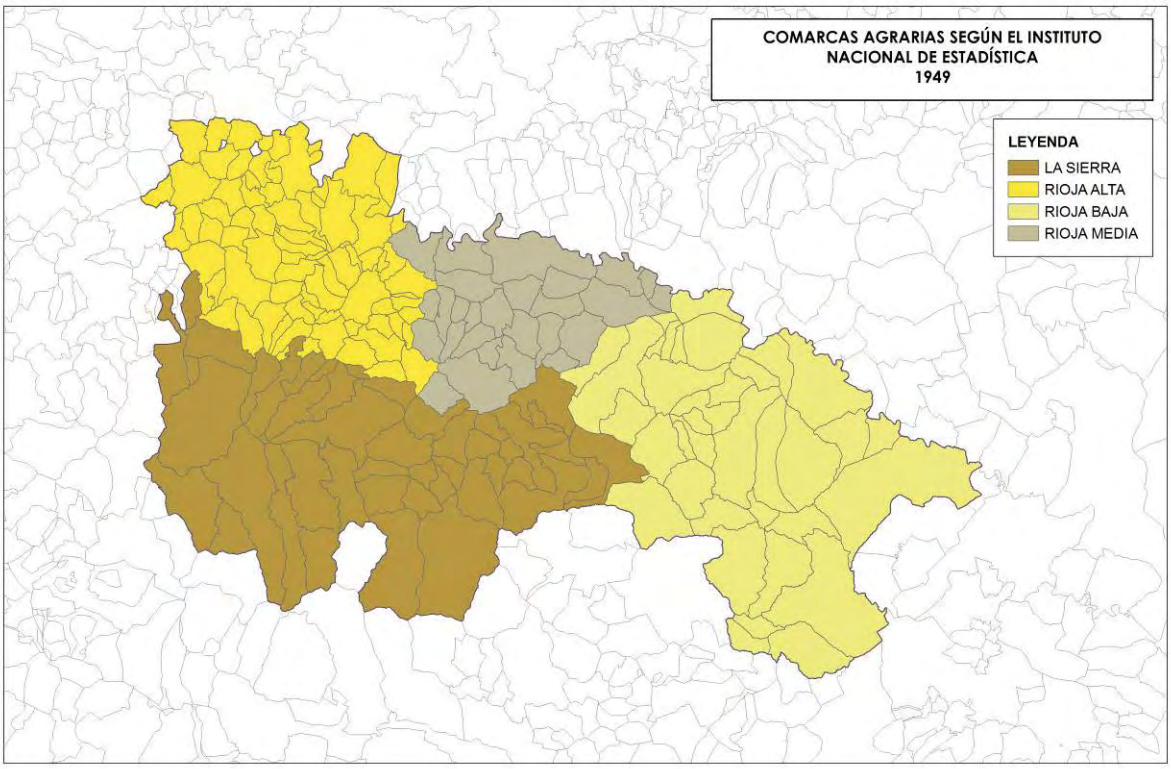


Figura 2.

Es evidente, en todo caso, que una división pensada para la obtención de datos estadísticos de carácter agrario difícilmente puede servir de apoyo a una división territorial que tenga en cuenta otros factores. Véase el hecho de que dentro de una misma zona podía haber hasta tres poblaciones importantes (como ocurre en las zonas de Rioja Alta y Rioja Baja), mientras que en la Sierra no resulta fácil determinar qué población podría desempeñar funciones de Cabecera.

1.3 Consejo Económico Sindical Provincial de Logroño, 1968.

En 1968 el Consejo Económico Sindical Provincial de Logroño propuso una división territorial (ver Figura 3) que parece estar influenciada por la propuesta del INE. Según Granado Hijelmo, este Consejo era un *"órgano colegiado integrado en la entonces Organización Sindical, que, como es sabido, evolucionó hacia funciones de carácter económico y de planificación"*, de ahí que establecieran una organización de la región.

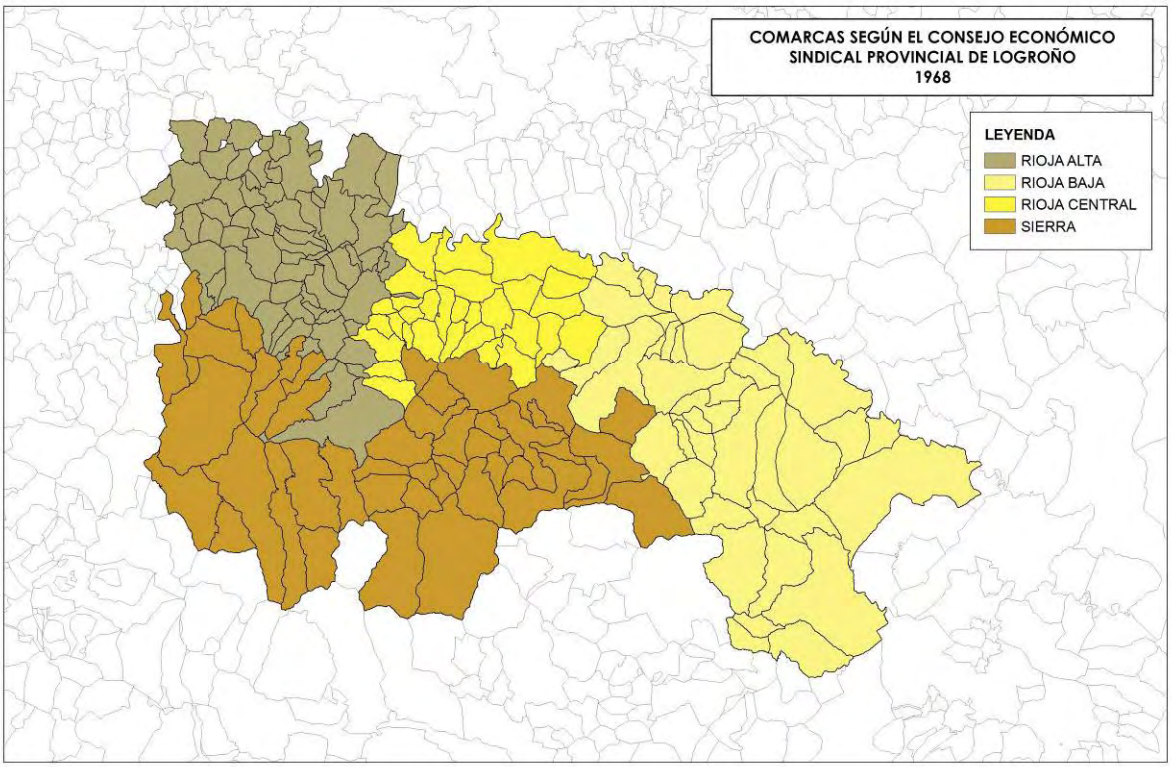


Figura 3.

Esta propuesta parece algo más desafortunada que la anterior del INE: no es fácil encontrar justificación a detalles como, por ejemplo, la "penetración" de la Rioja Alta en el valle del Najerilla hasta llegar a Anguiano.

1.4 Comisión Provincial de Servicios Técnicos, 1971.

Según señala Granado Hijelmo, *"las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos plasmaron en el nivel periférico las propuestas de tecnificación administrativa subsiguientes a las grandes reformas de nuestro sistema administrativo de 1956 y 1957 preconizadas por los equipos altamente especializados que lograron la aprobación de las grandes Leyes de Procedimiento Administrativo y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado."*

Por tanto, la Comisión Provincial de Logroño debía establecer una nueva estructura del territorio que racionalizara la actuación administrativa. Para ello optó por adoptar la división de los Partidos Judiciales de 1.834 con alguna ligera modificación, en vez de buscar una propuesta alternativa (ver Figura 4). Desde luego, parece razonable la decisión de adoptar un sistema ya existente si no se está en condiciones de elaborar los estudios necesarios para crear un sistema nuevo. Y sin duda, los Partidos Judiciales han demostrado su implantación.

No obstante, dadas las fechas en que vio la luz esta propuesta, parece que no llegó a aplicarse a una reestructuración de los servicios de la administración estatal.

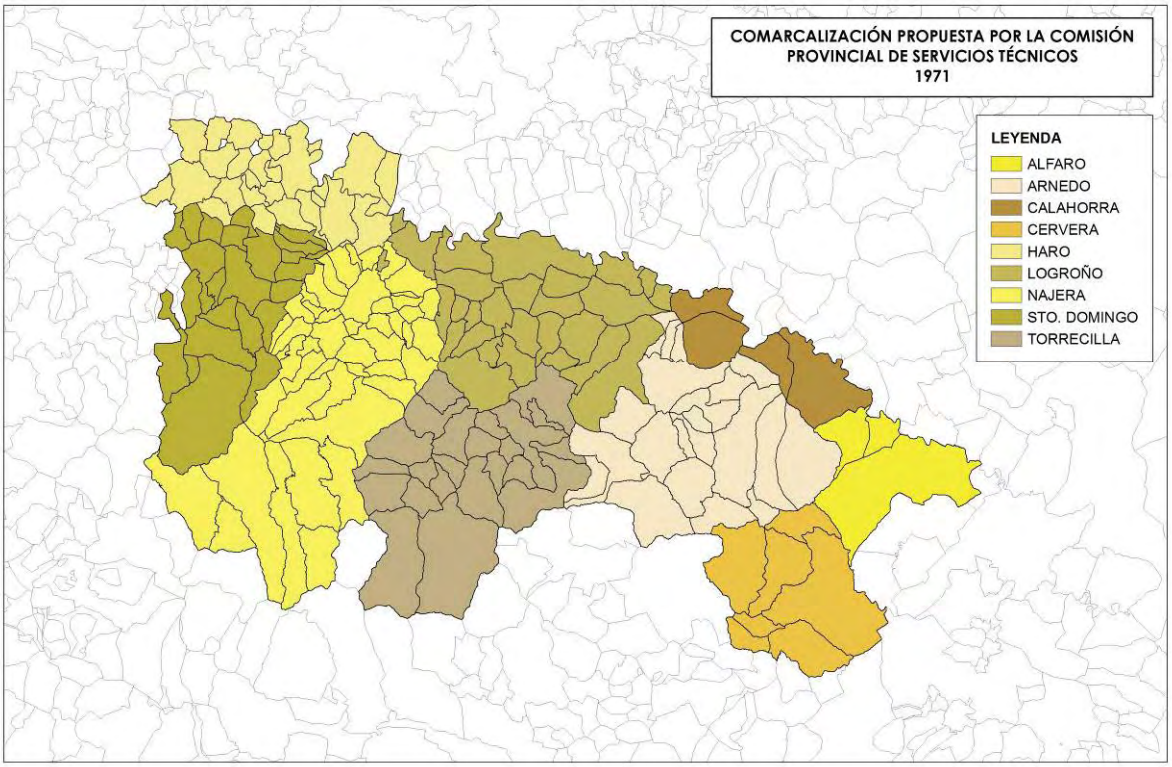


Figura 4.

1.5 Estudio de Iberplan, 1972.

Cuenta Granado Hijelmo que *"En 1971, la Diputación Provincial de Logroño encargó la realización de un Estudio socioeconómico de La Rioja a la empresa de consultoría IBERPLAN S.A., [...]"*

Se trata del primer estudio territorial que contiene un análisis de la situación socio-económica de la entonces Provincia de Logroño. De hecho, uno de los primeros aspectos que propuso fue la reducción de los municipios de La Rioja a 40, lo que sin duda muestra cómo hace 35 años se percibía el problema de la excesiva atomización municipal. Sin embargo, en lo referente a la división territorial de la Provincia, adopta un modelo muy parecido al de los Partidos Judiciales (ver Figura 5), aunque con algunas alteraciones significativas, como es la integración de Alfaro en la comarca de Calahorra.

Resulta significativo que hasta ese momento, las propuestas cuyo objetivo es una reestructuración administrativa se apoyen en el modelo de los Partidos Judiciales.

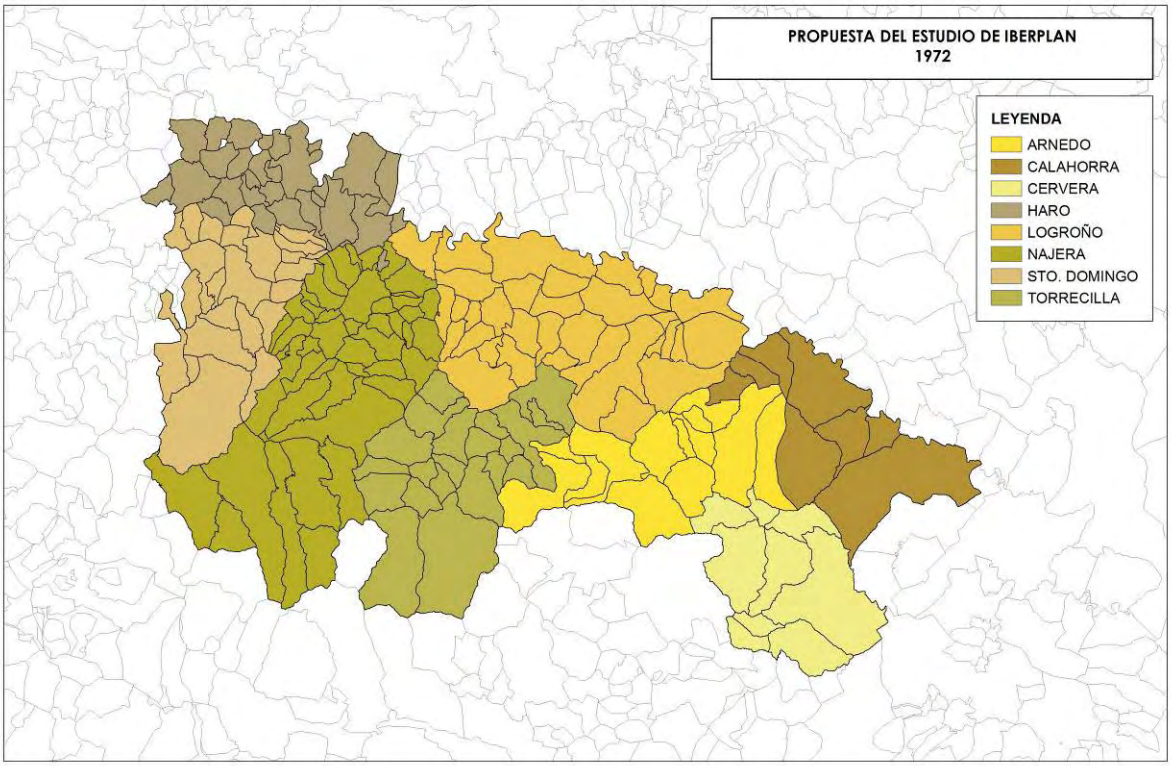


Figura 5.

1.6 Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (A.I.S.S), 1977.

Esta institución, de cuyas funciones no disponemos de datos, adoptó una división muy parecida a la del Consejo Económico Sindical Provincial de Logroño, con muy ligeras variaciones (ver Figura 6), por lo que no tiene mayor interés su descripción.

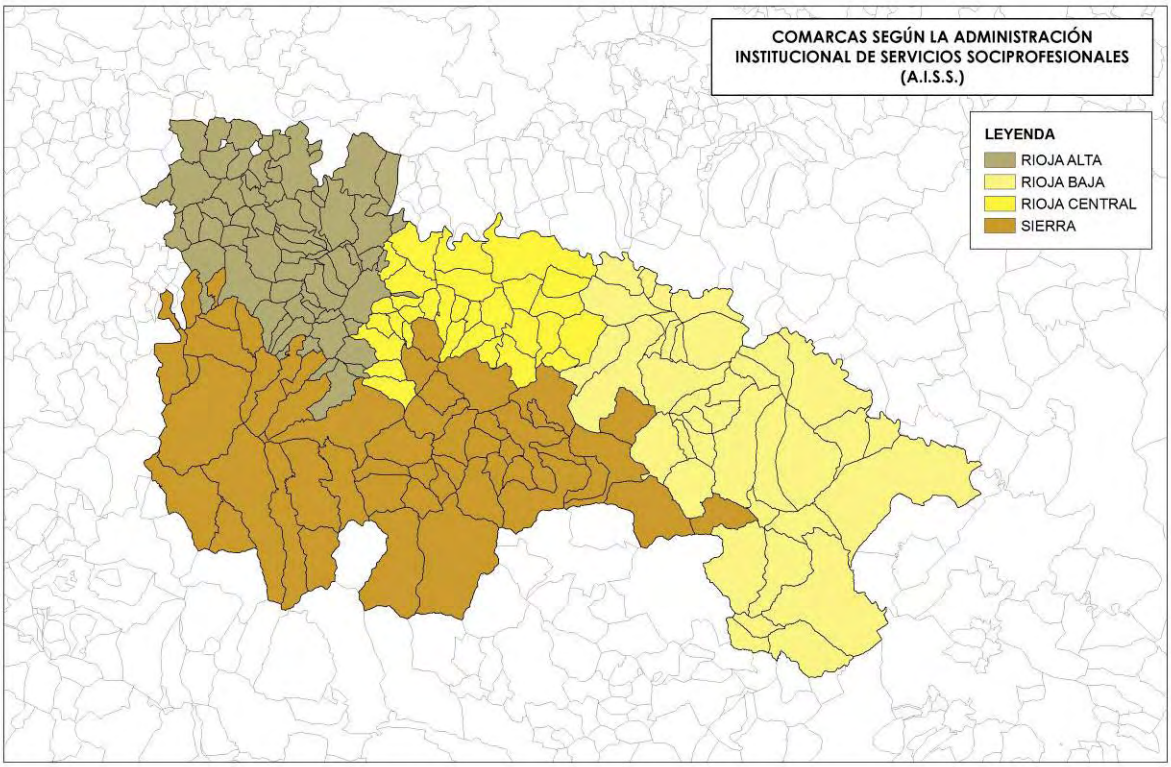


Figura 6.

1.7 Ministerio de Agricultura, 1978.

La propuesta de comarcalización que realiza en el año 1978 la Delegación Provincial en Logroño del Ministerio de Agricultura se corresponde con la actual división estadística del INE para el Censo Agrario (Figura 7).

Esta división parte de la que propuso el INE en 1.949 (ver apartado 1.2), con la única novedad de dividir la Sierra en tres zonas, al igual que hacía con el "Valle". Por ello, le ocurre algo parecido: las zonas de Sierra son una útil caracterización de un espacio que geográficamente es muy claro pero que, de cara a una estructura administrativa presenta importantes problemas como son la falta de población, la dificultad para identificar una cabecera comarcal, o la inclusión en la misma comarca de valles con difícil comunicación entre sí (ocurre especialmente en la zona de Sierra Alta, que incluye los valles altos del Najerilla y el Oja).

No obstante, utilizaremos esta división en el capítulo correspondiente al estudio socio-económico de las unidades territoriales, pues permite ilustrar las importantes diferencias demográficas, económicas, e servicios, etc., existentes en la actualidad entre la Sierra y el Valle.

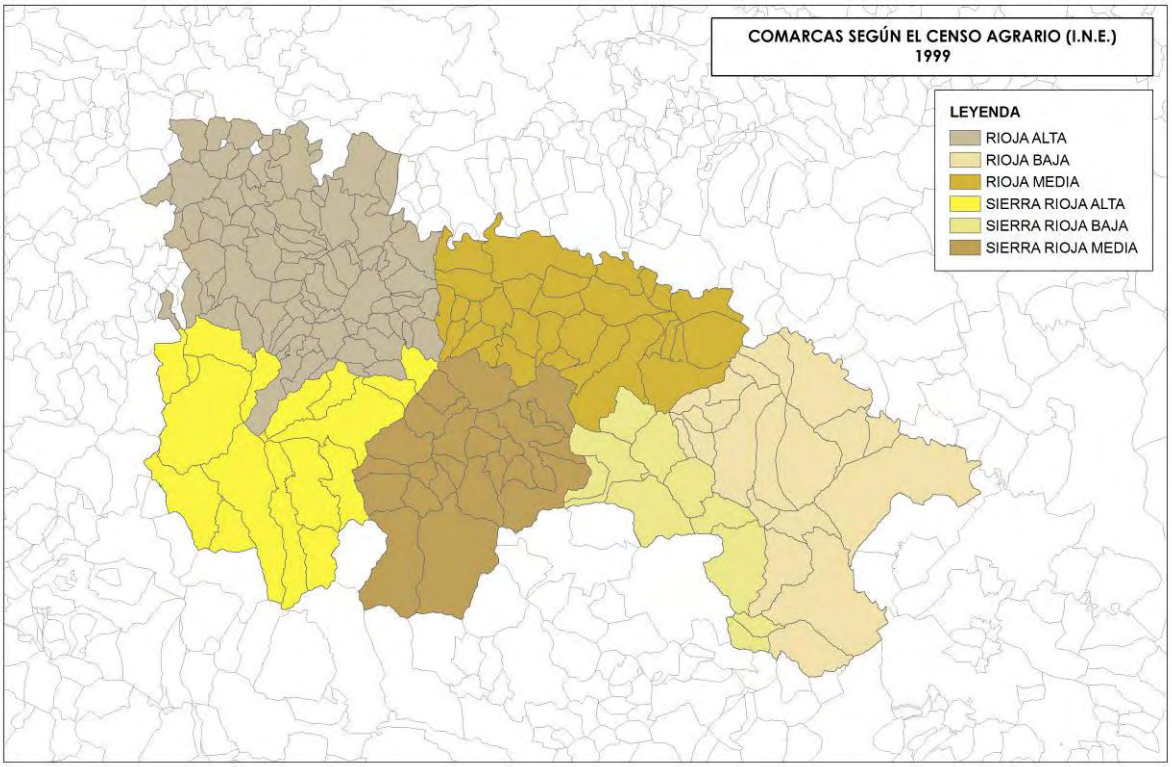


Figura 7.

1.8 Informe del C.E.O.T.M.A., 1979.

Según explica Granado Hijelmo, *"en el año 1979, el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (C.E.O.T.M.A.), del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (M.O.P.U.), inició un Programa de Reconocimiento Territorial (P.R.T.), de ámbito nacional, que estaba previsto desarrollar mediante Estudios (E.R.T.) de tipo regional, planteados con una metodología común (basada en una consideración integral y funcional del territorio como sustento de la población, sus estructuras y equipamientos) que sirviera de apoyo a la planificación económica."*

La propuesta se basa en un estudio muy completo de la realidad territorial riojana de aquella época lo que se traduce en una división territorial compleja (ver Figura 8), pues trata de resolver varios temas a la vez. Por esta razón pierde claridad, ya que se trata más bien de tres divisiones superpuestas: en primer lugar, una división general entre la Sierra y el Valle; en segundo lugar, una división en siete zonas semejantes a las comarcas agrarias del Ministerio de Agricultura con el añadido de la zona de Cervera, que se deja como una zona ambigua que no es ni Valle, ni Sierra; y en tercer lugar, una división en 13 comarcas, algunas de las cuales, a su vez, contienen subcomarcas.

Tampoco pasa desapercibida la extraña división de la zona Valle Rioja Media (el área de Logroño) en dos zonas un tanto arbitrarias, problema que no acaba de solucionarse en propuestas posteriores. Es difícil situar los límites de influencia la capital, sobre todo en su zona este, donde existe un área que puede asignarse tanto a Logroño como a Calahorra o Arnedo.

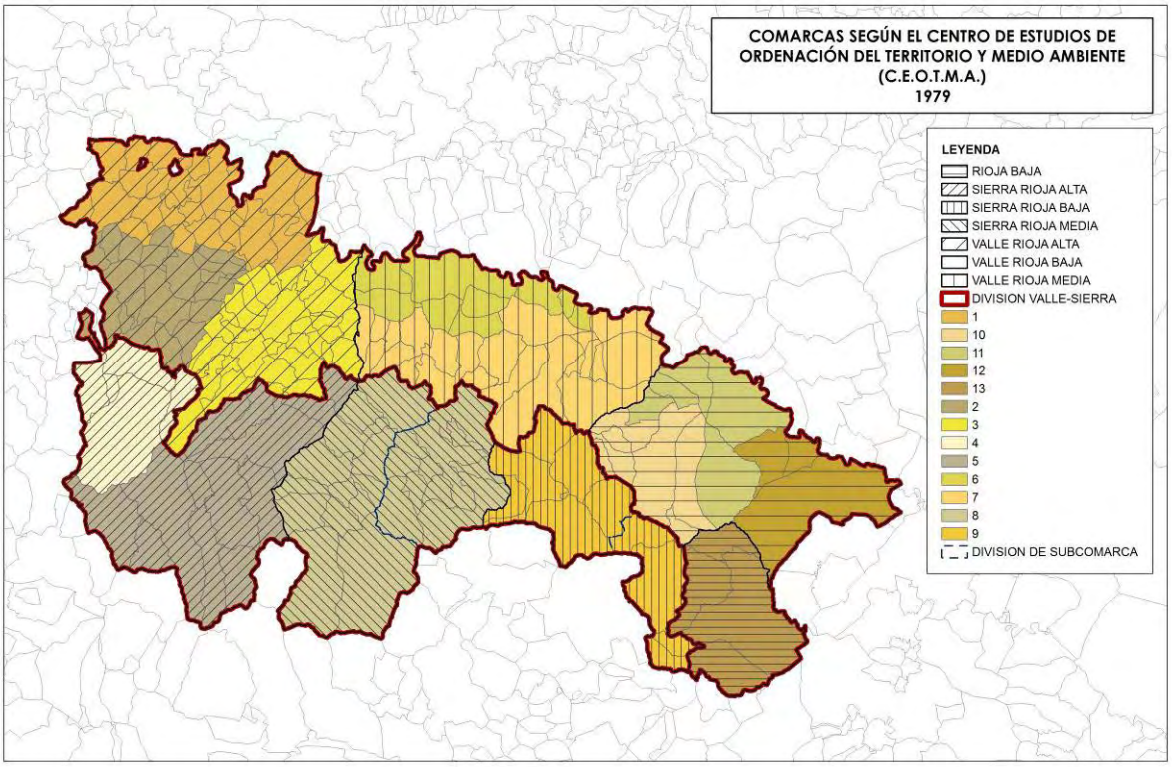


Figura 8.

1.9 Directrices de Ordenación Territorial, 1984.

Las Directrices de Ordenación Territorial de 1984 proponen una división que simplifica la propuesta del C.E.O.T.M.A. pero respetando la mayor parte de sus principios (ver Figura 9). Según Granado Hijelmo *"[...] plantearon, a la vista de los criterios establecidos en la Ley 25/1982, de 30 de Junio, sobre Agricultura de Montaña, una rectificación de la propuesta de comarcalización del Estudio del C.E.O.T.M.A."*

Esta propuesta tampoco parece resolver la zona de transición entre Logroño y Calahorra, creando una comarca algo débil y extendiendo la zona del Camero Viejo hasta municipios que no pertenecen a dicho sistema. También presenta la dificultad de asignar una cabecera a zonas de montaña muy despobladas como la del "Alto Najerilla" o la zona "Cidacos" (que acaba extendiéndose más al sureste, hacia municipios que en realidad pertenecen al valle del Alhama).

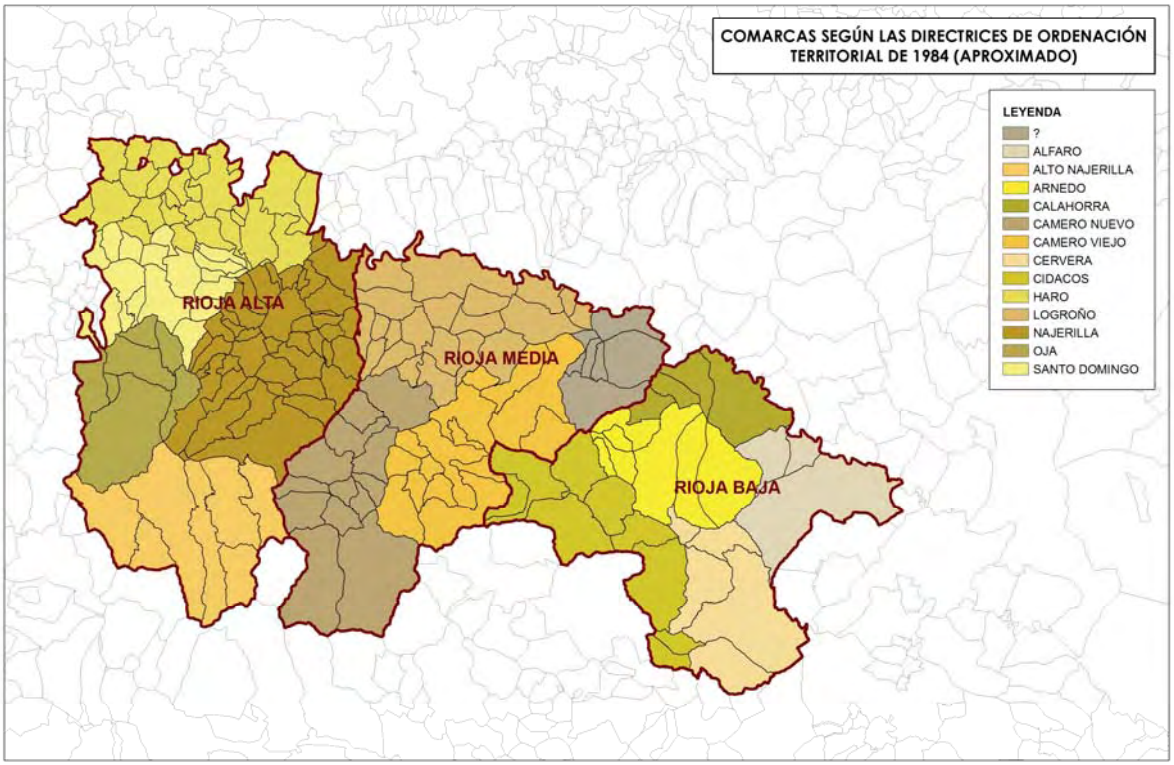


Figura 9.

1.10 Estudio-Base de comarcalización y Áreas Funcionales, 1984-1985.

El Estudio-Base fue encargado por la Consejería del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja en el año 1984, mientras que el estudio sobre Áreas Funcionales fue publicado por José Arnáez Vadillo en 1985, quien también participó en la elaboración del Estudio-Base. Por ello, vamos a tratar ambos estudios como una única propuesta.

Explica Arnáez Vadillo el objetivo del estudio de la Jerarquía Urbana de La Rioja y de sus Áreas Funcionales:

> *"El objetivo último de este trabajo es, pues, la identificación de los espacios funcionales riojanos, entendiendo éstos como áreas de funcionamiento global organizadas por ciudades de tamaño medio. Para ello es necesario:*
>
> *1. Definir los centros y nodos riojanos. Se pretende distinguir por medio del estudio de la dinámica y distribución de la población, de la localización industrial y de la especialización comercial los núcleos de rango superior y, seguidamente, establecer los distintos niveles de jerarquía urbana.*
>
> *2. Delimitar el área de influencia de cada uno de los nodos. Esta se obtendrá a través de un pormenorizado estudio de las diversas relaciones sociales y económicas existentes entre el nodo y su territorio,*

ya que, al ser la ciudad el punto de reunión de los bienes solicitados por los consumidores, son, sin duda, estas relaciones las que nos van a marcar las pautas de las áreas funcionales."

La jerarquización de los núcleos de La Rioja revela una falta de municipios que aglutinen la suficiente población y actividad como para articular todo el territorio regional (ver Figura 10). Más bien se produce una concentración de la actividad en Logroño y en las principales ciudades del valle del Ebro. Supone una radiografía del sistema de ciudades en los años 80 que muestra la "desaparición" de la jerarquía urbana de algunas cabeceras de comarca tradicionales, como Torrecilla en Cameros, y el ascenso de otras poblaciones hasta entonces menos importantes.

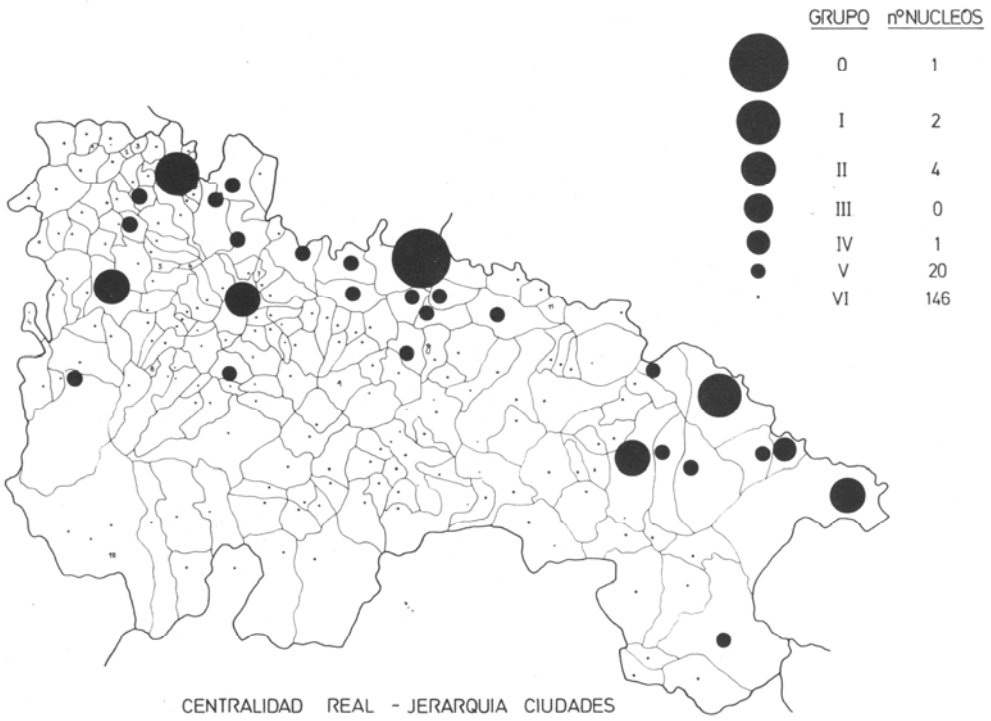


Figura 10.

Las relaciones funcionales entre los municipios riojanos se muestran gráficamente en la obra de Arnáez Vadillo en mapas como el de la Figura 11, que muestra la dependencia de las poblaciones pequeñas respecto de los municipios de mayor tamaño para servicios como la adquisición de ropa y calzado.

Son interesantes las conclusiones de este estudio realizado en los años 80, sobre todo en cuanto al distinto carácter de La Rioja Alta y Baja. En los planos de relaciones funcionales se aprecia una importante dependencia de los municipios hacia las cabeceras comarcales de Haro, Nájera y Santo Domingo, debido a la escasa población (y escaso nivel de servicios, por tanto) de los municipios del entorno. Sin embargo, en la Rioja Baja, sobre todo en la Depresión del Ebro, los municipios cuentan con mayor población y también con un nivel de servicios superior, por lo que se reduce su grado de dependencia de otros núcleos.

Los resultados del estudio de Arnáez respecto a las ciudades de la Rioja Baja son concluyentes: por un lado, la escasa capacidad de atracción de Alfaro respecto al entorno (sólo estudiantes de Educación Secundaria) y por otro, la atracción que ejerce Arnedo sobre las zonas altas del Cidacos y el Alhama, incluida la zona de Cervera (aunque también se observa la influencia de Tudela sobre el área de Cervera y Aguilar).

Respecto a la Rioja Alta, se observa que el área funcional de Nájera se ve afectada por el poder de atracción de Logroño, situación que hoy día se refuerza con el desdoblamiento de la N-120 y el consiguiente "acercamiento" de ambas poblaciones.

Con este análisis de las relaciones funcionales entre las poblaciones riojanas, Arnáez estableció su propuesta de división territorial para el Estudio-base de Comarcalización (Ver Figura 12). Realmente, la objetividad del método utilizado hace difícil discutir el resultado, al menos en las comarcas que propone para Haro, Santo Domingo, Nájera y Logroño. Menos claro es el resultado para las comarcas de Calaho-

rra y Arnedo en las que, como reconoce el propio autor, se dan menos movimientos de población debido al mayor tamaño de los municipios de la ribera baja del Ebro.

COMERCIO MINORISTA : CALZADO Y VESTIDO

Figura 11.

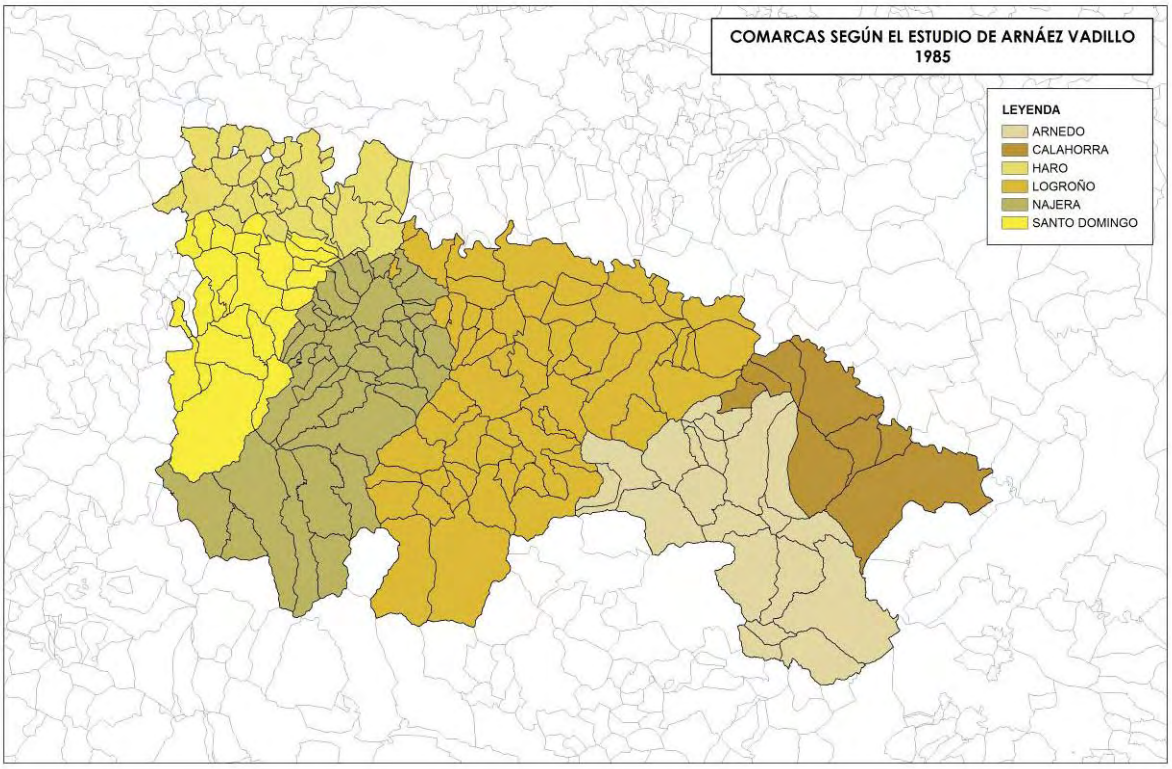


Figura 12.

1.11 Fernando Gómez Bezares, 1985 y 1987.

Este economista realizó dos propuestas de comarcalización muy parecidas en años cercanos, utilizando, según explica Granado Hijelmo, una metodología que *"[...] consiste en identificar variables, agruparlas y valorarlas (factores), introducirlas y tratarlas en un ordenador y luego reunir en grupos (clústeres) los municipios de características similares, para, finalmente, descubrir zonas homogéneas y polos de atracción (nodos), que revelen la estructura comarcal subyacente."*

La propuesta resultante (ver Figura 13) establece 12 zonas agrupadas dentro de la clásica división de Rioja Alta, Media y Baja. Podemos decir que tiene algunos rasgos poco coherentes para el objetivo de nuestro Estudio, como puede ser la creación de una zona con escasa población e importancia denominada "Jubera", que contrasta con la decisión de unir Calahorra y Alfaro en una única zona. Algo parecido puede decirse del tamaño otorgado a las zonas de "Ezcaray" y "Anguiano", en detrimento de las zonas de "Santo Domingo" y "Nájera", respectivamente.

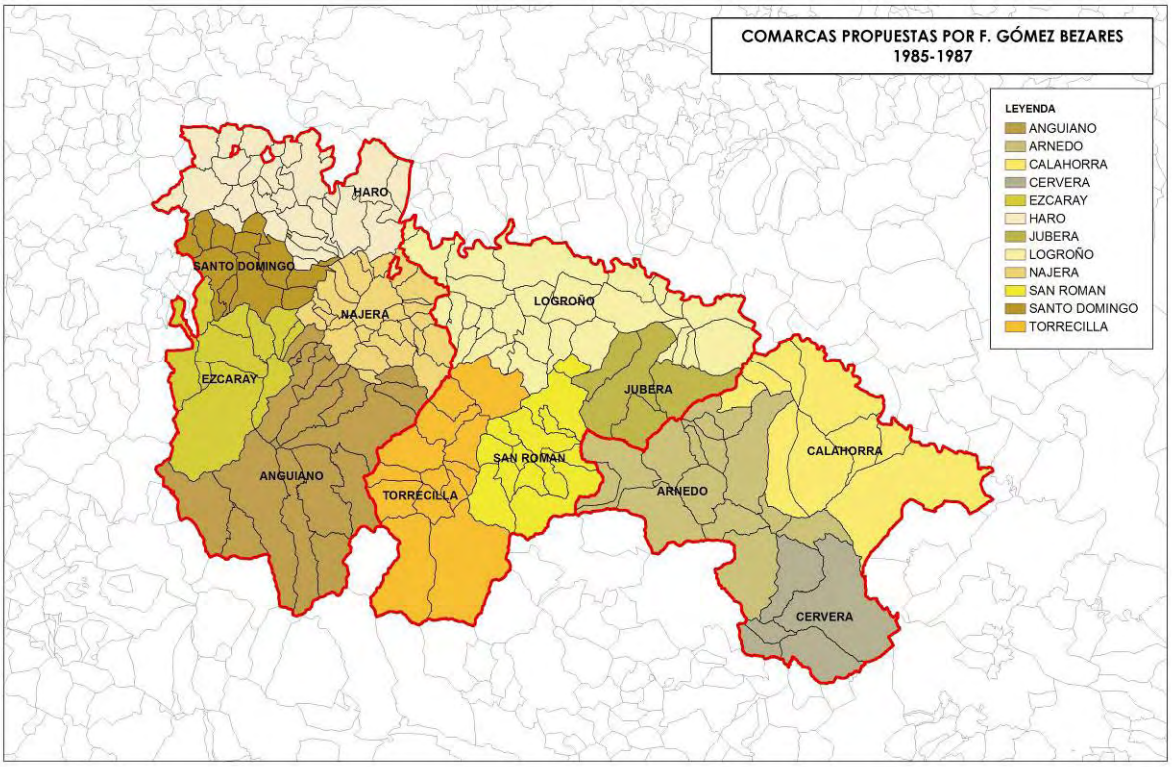


Figura 13.

1.12 Directrices de Ordenación Territorial, 1986.

Las Directrices Territoriales de La Rioja de 1986 no siguieron las bases del Estudio Previo (ver Figura 9) elaborado apenas dos años antes, sino que apostaron por un modelo similar al de Arnáez Vadillo. Se trata, por tanto, de una división territorial que puede tener una utilidad clara para la planificación territorial, pero que simplifica en exceso como para apoyar una estructura administrativa (ver Figura 14).

Basta con observar las dimensiones de la zona "Logroño", que alcanza el límite con la provincia de Soria, para poner en duda la idoneidad de una estructura territorial que une en la misma zona municipios con características tan dispares como los del entorno de Logroño y los de la Sierra.

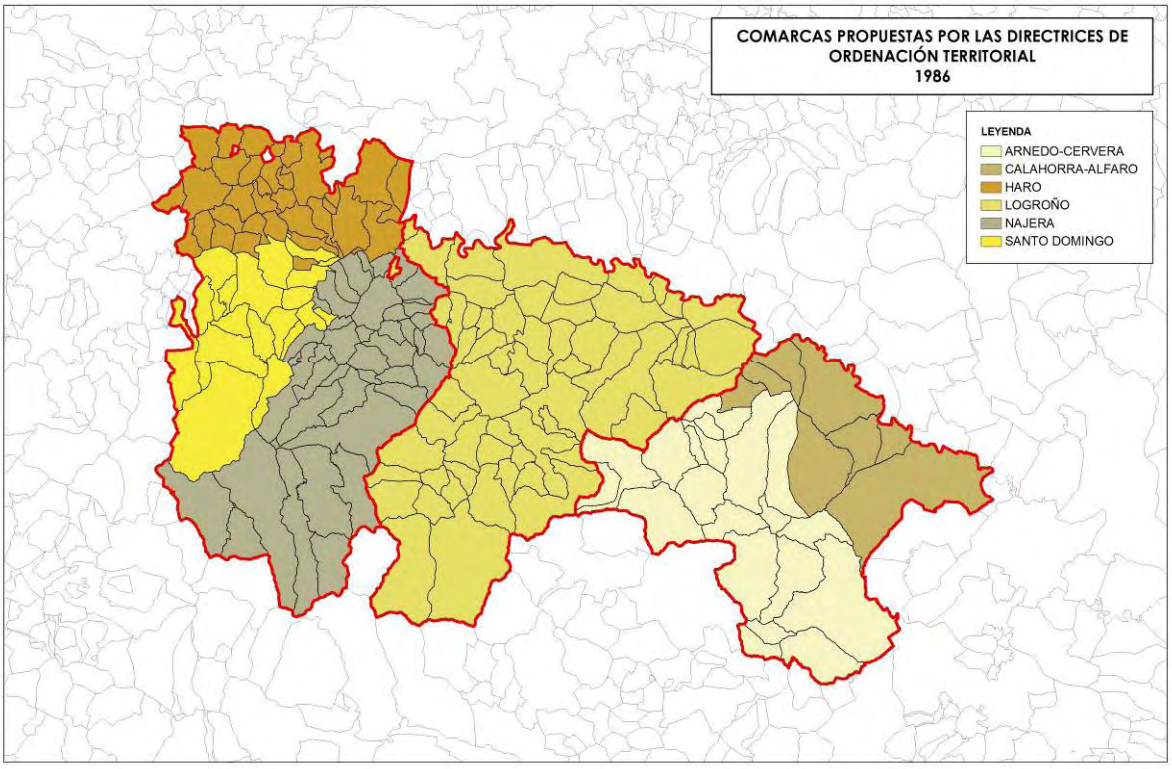


Figura 14.

1.13 María Concepción Fernández de la Pradilla Mayoral, 1990.

Granado Hijelmo recoge la propuesta de comarcalización elaborada por Fernández de la Pradilla sobre la base de los condicionantes geofísicos e históricos de La Rioja. Esta propuesta, como ya hacía la del estudio del C.E.O.T.M.A. (ver Figura 8), opta por realizar varios niveles de estructura territorial: cuatro grandes zonas que diferencian las "riojas" (Alta, Media y Baja) y la Sierra; para posteriormente establecer 16 comarcas, algunas de las cuales, a su vez, tienen subcomarcas (ver Figura 15).

Al igual que ocurre con otras divisiones que establecen gran número de zonas, podemos señalar la dificultad de encontrar una población que pueda desempeñar funciones de cabecera en algunas de las zonas de Sierra (el ejemplo más evidente, en este caso, está en la comarca denominada "Alto Alhama", carente por completo de poblaciones importantes).

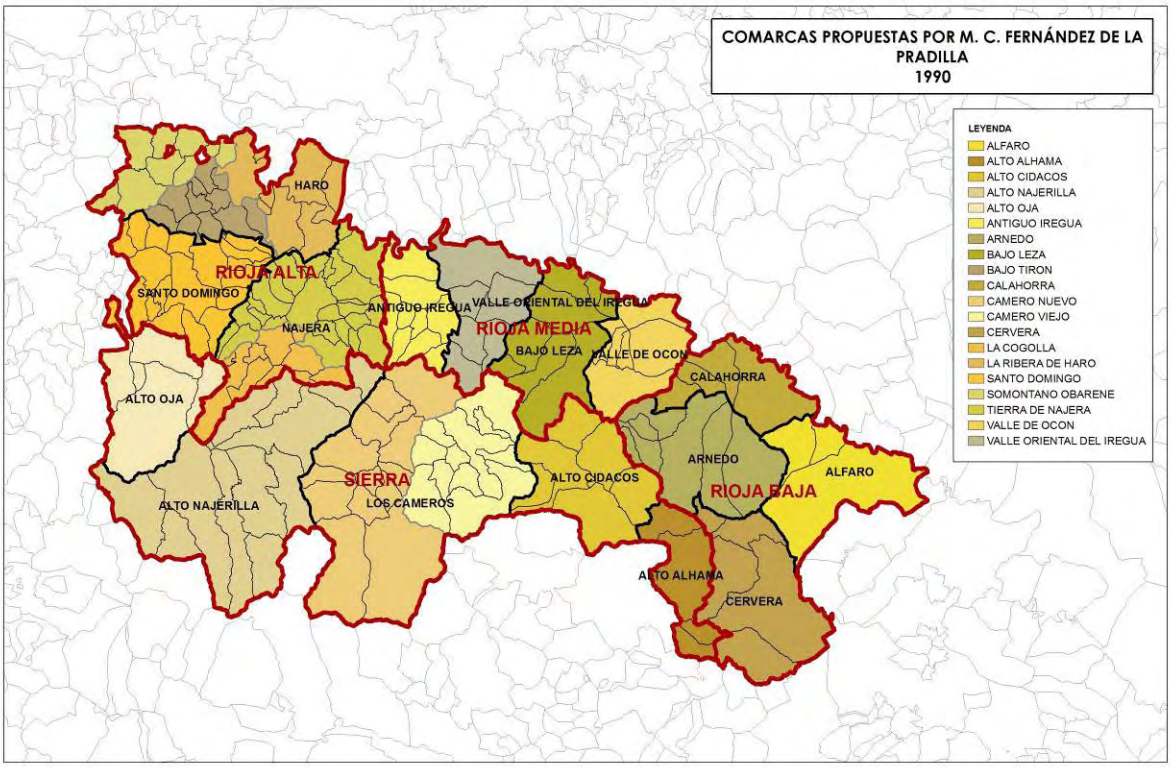


Figura 15.

1.14 Comarcalización de Ignacio Granado Hijelmo, 1992.

El amplio estudio sobre Comarcalización elaborado por Granado Hijelmo tiene el objetivo, como no podía ser de otra manera, de apoyar una nueva propuesta de división territorial en trece comarcas (ver Figura 16), basadas en buena medida en la propuesta de Fernández de la Pradilla, si bien se agrupan algunas de las zonas establecidas por ésta, ya que *"si con la comarcalización se pretende una funcionalidad jurídico-pública, en suma, una adecuada prestación de servicios territoriales a los ciudadanos, las divisiones territoriales no pueden ser demasiado pequeñas, especialmente en zonas donde los nodos de atracción son destacados como ocurre en Haro o Nájera, o zonas de transición más bien deprimidas como Muro de aguas y Cornago."*

Se trata de una de las propuestas mejor elaboradas, si bien presenta algunas dificultades que son comunes a todas las divisiones que establecen más de una docena de zonas, como es la falta de población suficiente de algunas de ellas, según hemos indicado. En este caso destacan las zonas del Camero Viejo y de Anguiano, con 815 y 1.436 habitantes según el Padrón de 2006, una población que pone en peligro la eficiencia de los servicios públicos de dichas comarcas.

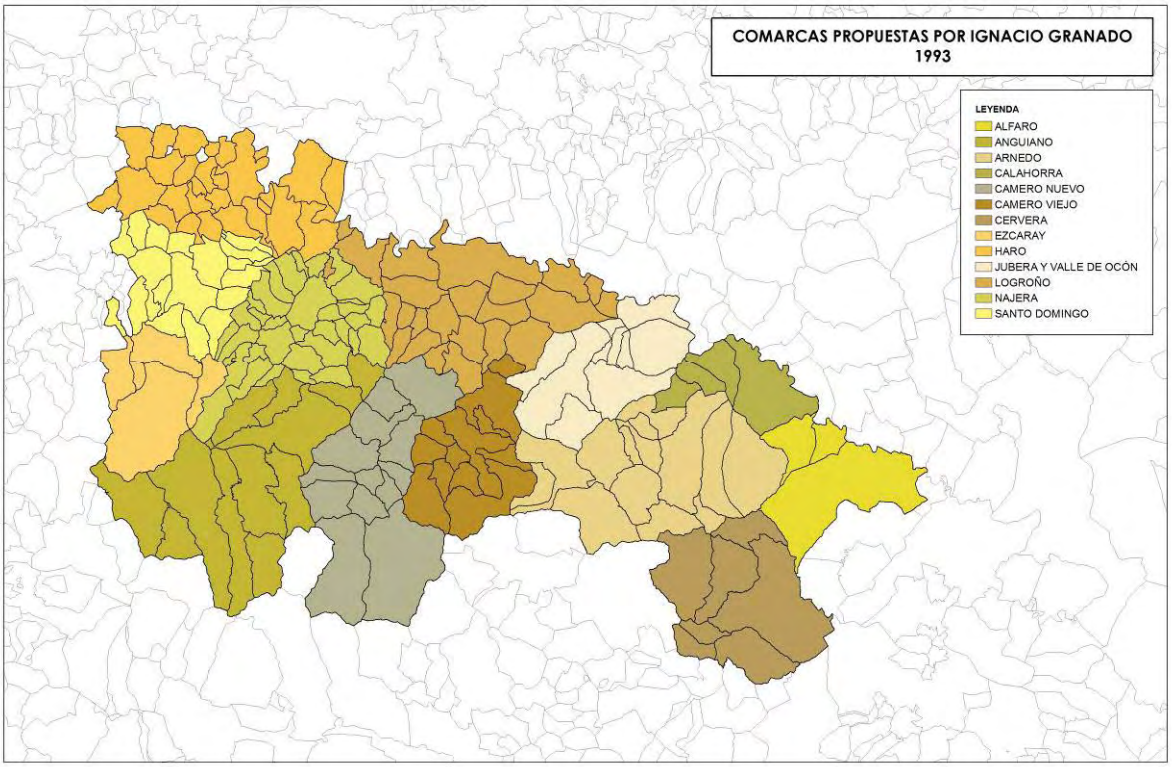


Figura 16.

1.15 Propuesta de Arnedo y Urbina, 2000.

En el año 2000, la Fundación Caja Rioja publica una obra en tres volúmenes titulada "La Rioja: Espacio y Sociedad". Dentro del volumen dedicado a la Geografía de La Rioja, los autores proponen una nueva división comarcal (ver Figura 17), con el siguiente criterio:

> *En principio dividiremos La Rioja en las tres zonas tradicionales: Rioja Alta, Rioja Media y Rioja Baja, aunque con frecuencia estableceremos dentro de cada una de ellas una diferenciación entre las tierras llanas del Valle y las más accidentadas de la Sierra. Habrá momentos en que cada una de estas áreas las dividiremos en unidades más pequeñas, comarcas o subcomarcas, que nos permitan realizar un análisis más detallado de algunos temas.*

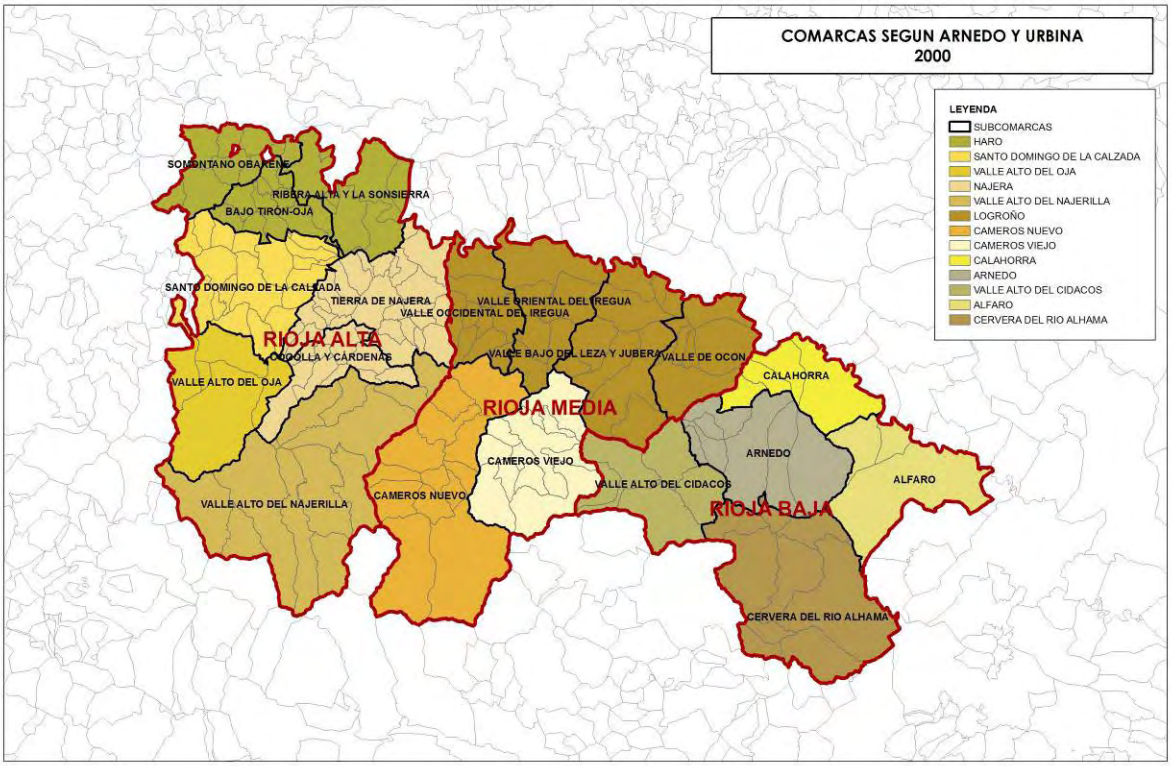


Figura 17.

En efecto, utilizan diversos criterios para la división de cada una de las tres grandes zonas. Así, para la Rioja Alta, la división se realiza

> *[...] en función de varios aspectos: por un lado la existencia de núcleos de población importantes, como Haro, Santo Domingo de la Calzada y Nájera, que ejercen una fuerte atracción sobre las localidades vecinas; por otro los territorios comprendidos dentro de las cuencas de cada uno de los ríos que recorren la zona; y, por último, los cambios que se van produciendo en el relieve a medida que nos desplazamos hacia el sur y hacia el norte.*

En cuanto a la Rioja Media, los autores explican:

> *La división en comarcas de la Rioja Media está muy condicionada por la presencia dentro de ella de Logroño, la capital de la Comunidad Autónoma, que ejerce una gran influencia sobre los municipios de la zona. No obstante, como ocurría en la Rioja Alta, las características del relieve nos hacen diferenciar; por un lado, el espacio montañoso situado al sur de las tierras llanas del norte, mientras que las cuencas de los distintos ríos van a organizar el espacio en sentido este-oeste.*

Y por último, en la Rioja Baja, ocurren circunstancias parecidas a las de la Rioja Alta:

> *[...] se encuentran varias localidades importantes como Calahorra, Arnedo, Alfaro o Cervera de Río Alhama que, por su influencia sobre los municipios vecinos, permiten realizar una agrupación comarcal. Junta a ello, la línea que divide las cuencas de los ríos Cidacos y Alhama, también constituye un ele-*

mento de separación entre unas comarcas y otras, lo mismo que el relieve ligeramente accidentado de la parte alta del primero de estos ríos.

1.16 Delimitación de comarcas de La Rioja para fines estadísticos, 2003.

La Dirección General de Economía y Presupuestos, dependiente de la Consejería de Hacienda y Economía, elaboró varias propuestas de comarcalización con el fin de remitir una de ellas al Instituto Nacional de Estadística, que estaba a su vez elaborando una propuesta para añadir un cuarto nivel jerárquico al sistema NUTS (Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas) de la Unión Europea. Este nivel finaliza en el caso de España en las provincias, que constituye el nivel 3. Aún no se ha establecido por parte de la Unión Europea las condiciones para la creación de un cuarto nivel, pero La Rioja elaboró una serie de propuestas para el INE, que resumimos a continuación.

En una primera fase, el Gobierno de La Rioja remitió al INE tres posibles divisiones que ya eran utilizadas por tres Consejerías de entonces:

- Comarcas Agrarias de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Zonas Básicas de Salud de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.
- Colegios Rurales Agrupados de la Consejería de Educación, Juventud, Cultura y Deportes.

De estas posibilidades, el INE escogió las Comarcas Agrarias que ya venía utilizando, aunque dejó abierta la posibilidad de redefinirlas. Al no cerrarse la cuestión, desde la Dirección General de Economía y Presupuestos se propusieron otras alternativas basadas en una delimitación por cuencas hidrográficas (ver Figura 18). Como vemos, se proponen cinco únicas zonas, lo que guarda relación con el objetivo final de la propuesta: división de la región en zonas menores que, no obstante, presenten una cantidad de población y una homogeneidad suficiente que permita la comparación de los datos estadísticos. De ahí que las zonas más pobladas del Valle se distribuyan junto con las menos pobladas de la Sierra, originando una división que tiene poco que ver con la realidad socio-económica de estas áreas.

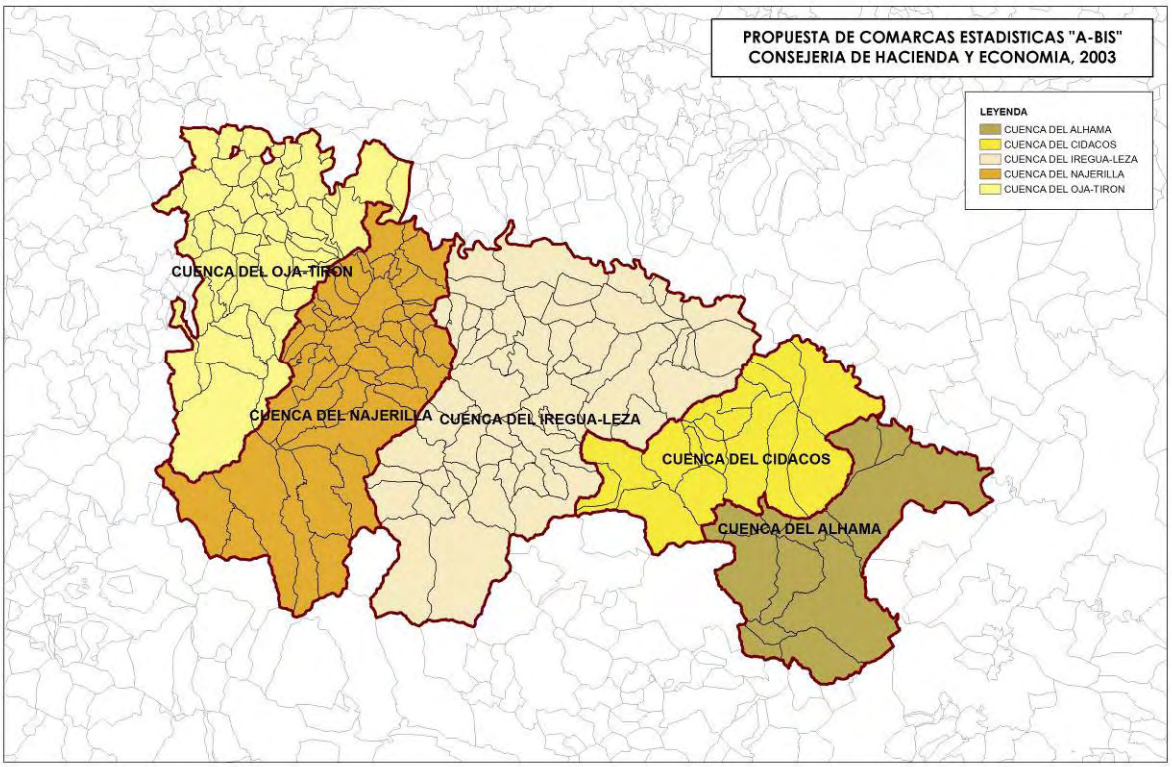


Figura 18.

1.17 Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja, 2005.

El Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja se elaboró con la intención de introducir cambios en las estrategias de desarrollo rural que hasta entonces se venían aplicando en nuestra Comunidad. De cara al presente Estudio, es interesante la división territorial que realiza el Plan para la implantación de las acciones que propone, puesto que:

> *La heterogeneidad de nuestros espacios rurales da lugar a ámbitos con muy diferentes problemas y oportunidades que exigen un tratamiento específico y, a la vez, coherente con el modelo de desarrollo regional.*
>
> *Una adecuada delimitación de las Zonas Rurales de Actuación que integre los aspectos de carácter históricotradicional, socioeconómico y fisicoambiental permitirá contar con un apropiado marco de actuación para las propuestas de escala comarcal.*

Las divisiones propuestas por el Plan Director (ver Figura 19) se denominan Zonas Rurales de Actuación (ZRA), y se delimitan conforme a tres criterios básicos:

- Homogeneidad geográfica.
- Existencia de un liderazgo urbano de uno o varios núcleos sobre los municipios del entorno.
- Existencia de niveles de interrelación interna mayores que las relaciones con el exterior para actividades y servicios de rango comarcal.

Si bien, como luego explica, la existencia de un núcleo importante que actúe como cabecera de la ZRA es básica para la creación de la misma. Tanto es así, que al no existir en los Cameros una población importante, se propone una ZRA que abarca desde Logroño hasta el límite de La Rioja con la Provincia de Soria. No obstante, puede criticarse la aplicación del criterio contrario al unir las cabeceras de Calahorra y Alfaro dentro de una única zona y, sin embargo, designar para Cervera una ZRA con un peso específico mucho menor que el resto.

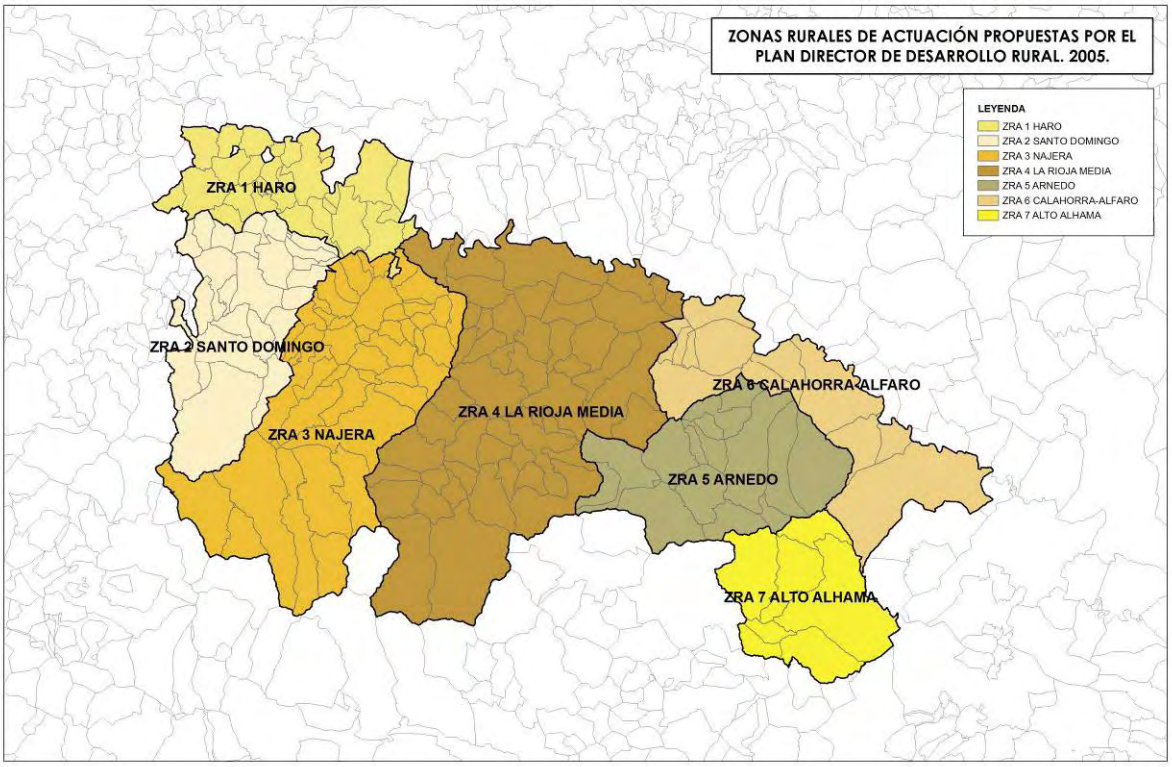


Figura 19.

1.18 Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 (Borrador).

El Programa de Desarrollo Rural para el período 2007-2013 recoge algunas puntualizaciones interesantes para nuestro estudio; aunque no contiene una división territorial novedosa de La Rioja, sino que se remite al Plan Director de Desarrollo Rural que establece las Zonas Rurales de Actuación, con la única diferencia de que excluye a Logroño, Lardero y Villamediana de Iregua (ver Figura 20).

Entre otros temas, alude al tamaño de los municipios de La Rioja como uno de los problemas estructurales de la Región. Dentro de la descripción de las características generales y del contexto socioeconómico, el Programa señala que:

> *Este reducido tamaño y contingente demográfico de muchos municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la que casi una cuarta parte tiene menos de 10 km^2 y más del 87% está por debajo de los 2.000 habitantes, y la gran atomización administrativa que conlleva, se puede considerar un factor limitante en su desarrollo, ya que la implantación de equipamientos e infraestructuras precisan de una base social mínima necesaria para impulsarlos.*

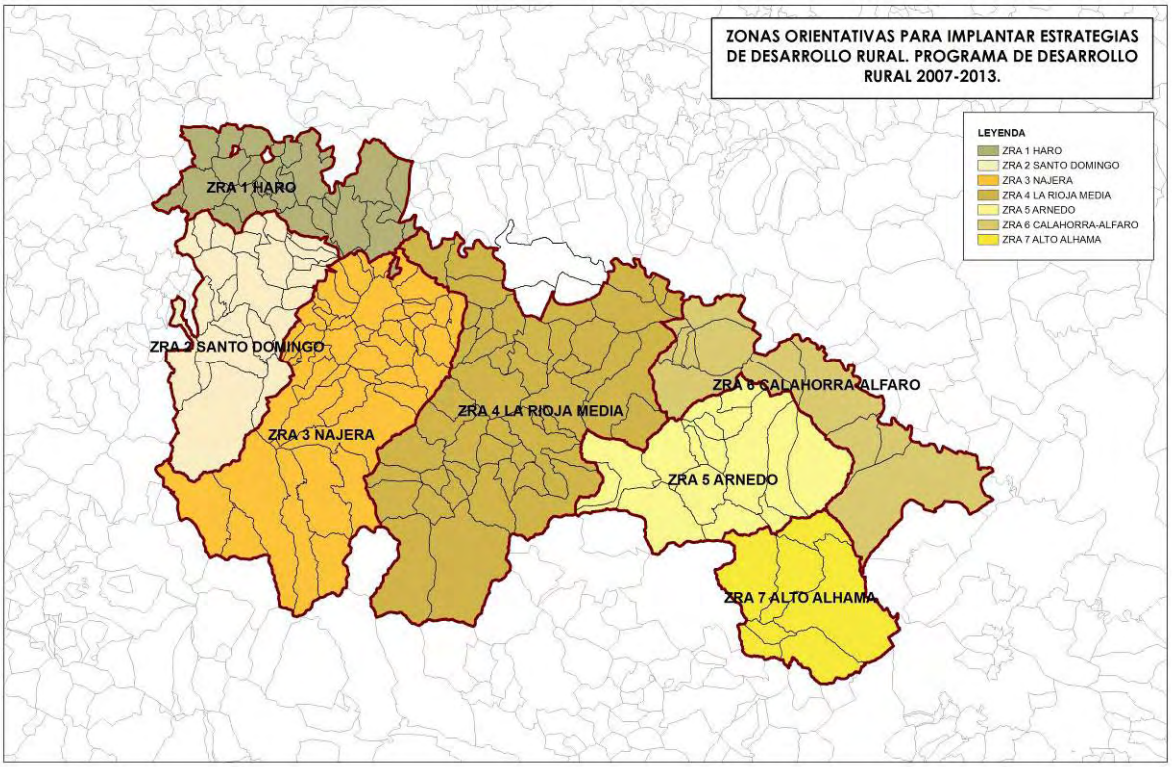


Figura 20.

A pesar de no contemplar una división territorial que diferencie las zonas de la Sierra y el Valle del Ebro, sí que subraya la importante diferencia existente, señalando una serie de características opuestas:

Características del Valle	***Características de la Sierra***
- *En esta zona se concentran las explotaciones agrarias más rentables, la industria, los equipamientos, las instalaciones de ocio y las mejores vías de comunicación.* - *La concentración de servicios ha originado un flujo constante de población desde las comarcas de la sierra hacia el valle.* - *A su vez la población del valle esta desplazándose hacia la capital y por otra parte está experimentando una importante llegada de población*	- *Es un espacio deprimido tanto desde el punto de vista demográfico como económico.* - *Una escasa densidad de población no alcanza los 10 hab/km^2 y algunos municipios no superan los 2 hab/km^2, a lo que se añaden los movimientos migratorios hacia el valle y un bajo nivel de llegada de inmigrantes en comparación con el valle.* - *Una población sobre-envejecida y con mayores tasas de dependencia.*

Características del Valle	***Características de la Sierra***
inmigrante. - *Existe una economía diversificada con una agricultura productiva y una industria agroalimentaria puntera acompañada de una estructura comercial consolidada. Otros sectores como el del calzado también tienen una representación destacada.* - *Las buenas infraestructuras de comunicación de esta zona rural facilitan el desarrollo del sector industrial posibilitando la movilidad de personas y mercancías.* - *La situación de la zona rural del valle en el corredor del Ebro le otorga una situación privilegiada para desarrollarse social y económicamente.*	- *No existen tantas oportunidades de diversificación económica y se practica una agricultura de montaña de escasa rentabilidad.* - *Las comunicaciones y el propio medio físico constituyen un factor limitante para el desarrollo de esta zona rural ya que en ocasiones dificultan la implantación de empresas o el traslado de personas.* - *El patrimonio cultural y etnográfico, la diversidad natural y riqueza paisajística localizados en la zona de montaña constituye un activo de vital importancia para el desarrollo económico y social de las zonas rurales.* - *Su proximidad a focos poblacionales podría propiciar desarrollo económico en los ámbitos turístico y residencial*

Estas diferenciaciones se agudizan en el aspecto de los equipamientos y servicios de las zonas rurales. Así lo indican los autores:

> *En La Rioja se ha registrado una clara tendencia a la concentración de servicios y equipamientos en el área de la capital, en detrimento de las zonas con un carácter más rural y con menor población como la zona de la sierra, aunque se están realizando esfuerzos por una homogeneización de recursos y servicios en toda la Comunidad.*

Destacan, dentro de este problema general, el caso concreto del equipamiento educativo:

> *Esta situación de concentración en el valle de las infraestructuras educacionales dificulta, en cierta medida, el acceso a los ciudadanos del medio rural que viven en la sierra, a una pluralidad de servicios educativos en comparación con los habitantes del valle. Esta situación no es nueva en el medio rural y constituye uno de los retos a cubrir para posibilitar un desarrollo rural homogéneo en toda la Comunidad.*

Como decíamos, el Programa de Desarrollo Rural sólo emplea una división territorial a la hora de establecer zonas orientativas para la implantación de Estrategias de Desarrollo Local. Estas Estrategias están destinadas, en esencia, a aplicar el enfoque LEADER a las iniciativas de desarrollo rural cuyo objetivo se enmarque en los tres ejes principales del Programa de Desarrollo Rural: mejora de la competitividad; mejora del medio ambiente; y mejora de la calidad de vida y diversificación de la economía.

1.19 Estrategia Territorial de La Rioja, 2007 (en elaboración).

Los documentos de trabajo más recientes de la Estrategia Territorial de La Rioja proponen una división "flexible" de la región, estableciendo "zonas de transición" entre las zonas principales (ver Figura 21). No obstante, es perfectamente distinguible el criterio empleado: separación del área dinámica del Valle del Ebro de las zonas de Sierra, cuya realidad socio-económica es muy distinta, tal como acabamos de ver en el Programa de Desarrollo Rural.

La zona del Ebro se divide en las tres zonas clásicas, aunque en el caso de la Rioja Media y Rioja Baja se ha optado por denominarlas como "Área Metropolitana" y "Red Urbana de la Rioja Baja", respectivamente, en clara alusión a sus correspondientes estructuras urbanas.

En cuanto a la Sierra, se opta por una subdivisión basada en las cuencas hidrológicas, por lo que resultan 7 zonas, una por cada valle de los ríos Oja, Najerilla, Iregua, Leza, Jubera, Cidacos y Alhama.

Se trata, en definitiva, de una división territorial que responde a la realidad geográfica, pero que no tiene en cuenta la jerarquía de ciudades existente, lo cual no es útil para una organización territorial de los servicios autonómicos.

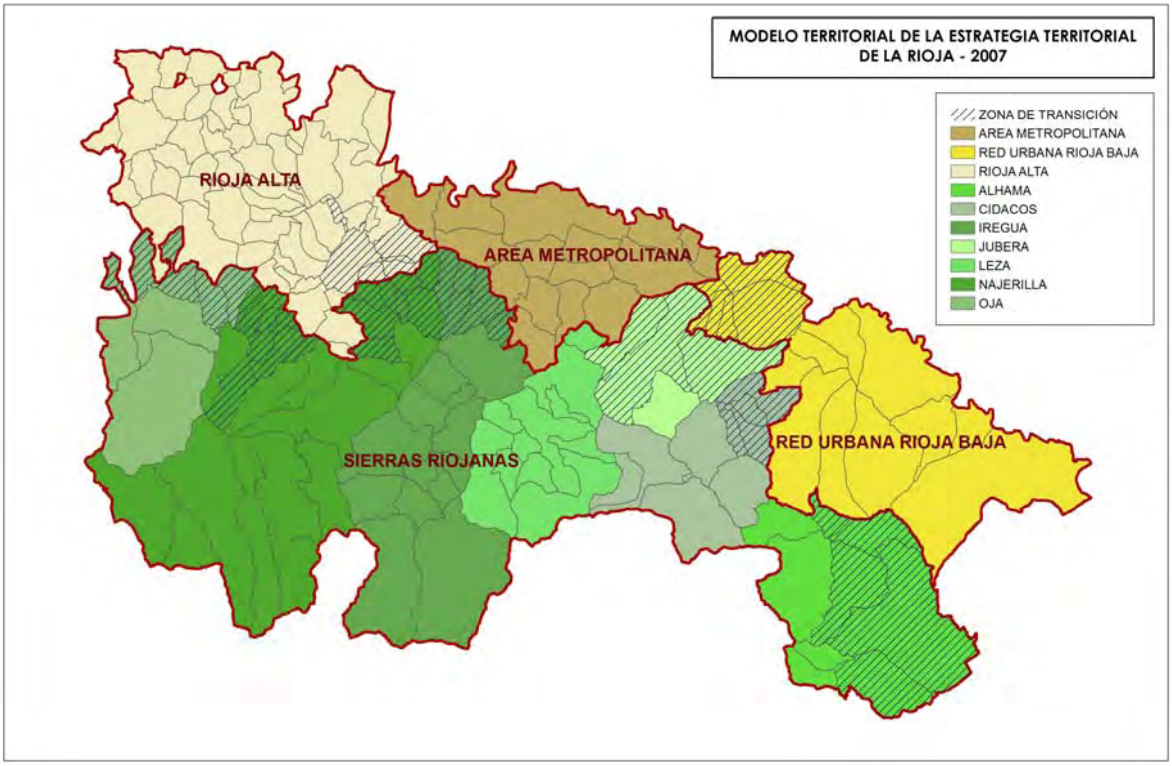


Figura 21.

1.20 Conclusiones: la dificultad de establecer una división territorial.

Las divisiones territoriales que hemos repasado a lo largo de este primer capítulo dan buena muestra de los diferentes criterios que pueden aplicarse a la hora de establecer las "comarcas" de La Rioja. Como hemos visto, el objeto para el que se elabora la división es determinante en la solución adoptada. Así, hemos recogido divisiones que proponen sólo tres zonas (por ejemplo, la actual división de los Partidos Judiciales riojanos), mientras otras consideran que se pueden diferenciar hasta 20 zonas distintas en La Rioja (como hace Fernández de la Pradilla).

En cualquier caso, podemos establecer algunas consideraciones generales sobre los problemas recurrentes que hemos observado:

- **Existen importantes diferencias de población entre unas zonas y otras.** Esta situación se produce en todas las divisiones propuestas debido a la desproporción poblacional del municipio de Logroño respecto al resto de la Región.
- **Grandes distancias desde las poblaciones más aisladas a los centros comarcales.** La accidentada geografía del sur de La Rioja, formada por estrechos valles entre montañas, y la baja densidad de población de esa zona impide la existencia de núcleos de población importantes, lo que obliga a sus habitantes a recorrer distancias importantes hasta los centros comarcales en los que pueden satisfacer algunas necesidades básicas.
- **Las divisiones que proponen pocas zonas no son compatibles con el sistema de ciudades medias.** Las divisiones con menos número de zonas se ven obligadas a incluir en algunas zonas más de una población de las consideradas "medias", esto es, Haro, Nájera y Santo Domingo en la Rioja Alta y Arnedo, Alfaro y Calahorra en la Rioja Baja. Esta situación ocasionará dificultades para establecer la capitalidad de la comarca. De hecho, ninguna de las divisiones estudiadas que aglutinan varias "ciudades medias" en una misma zona establecen capitales comarcales, puesto que se trata de divisiones estadísticas o teóricas que no requieren un centro director. Por tanto, para evitar este problema, podemos decir que el número mínimo de zonas ha de ser 7, de forma que pueda asignarse a Logroño y a cada una de las seis ciudades medias una zona propia.
- **Las divisiones que proponen muchas zonas tienen dificultades para establecer la cabecera funcional de algunas de ellas.** En este caso, el exceso de zonas conduce inevitablemente a la creación de comarcas en las que no existe un municipio con población suficiente como para desarrollar funciones de cabecera. Ocurre sobre todo en las comarcas situadas en los fondos de valle de la Sierra.

Estos problemas no son exclusivos de La Rioja, sino que también se presentan en otras regiones con características similares como es el caso de la vecina Aragón. Esta región incluso ha potenciado un proceso de comarcalización que hasta ahora no ha producido los resultados esperados, como se explica ampliamente en el Anexo II de este Estudio.

2 Distribución de los servicios en la Comunidad Autónoma de La Rioja

En este capítulo veremos que los problemas que hemos indicado al final del capítulo anterior se reproducen en las divisiones territoriales que emplea el Gobierno de La Rioja para la distribución de los servicios de algunos de sus departamentos, si bien en este caso está justificada la ausencia de una visión global, puesto que cada división se realiza con un fin concreto y sectorial.

Para ilustrar este argumento, hemos recogido algunos servicios básicos que son significativos por servir de forma directa a la mayoría de los ciudadanos. Estos servicios son los de Salud, Educación, Deportes, Agricultura, Servicios Sociales y Asistencia Técnica a Municipios. Cada uno de ellos ha establecido una división territorial para una mejor organización del servicio.

2.1 Servicio de Salud.

El artículo 41.3 de la Ley de Salud[1] establece los criterios para delimitar las zonas básicas de salud, que sirven de base de su división territorial:

- Distancias máximas de las agrupaciones de población más alejadas de los servicios.
- Tiempo a invertir en su recorrido en medios ordinarios.
- Grado de concentración o dispersión de la población.
- Características epidemiológicas de la zona.
- Instalaciones y recursos sanitarios existentes.

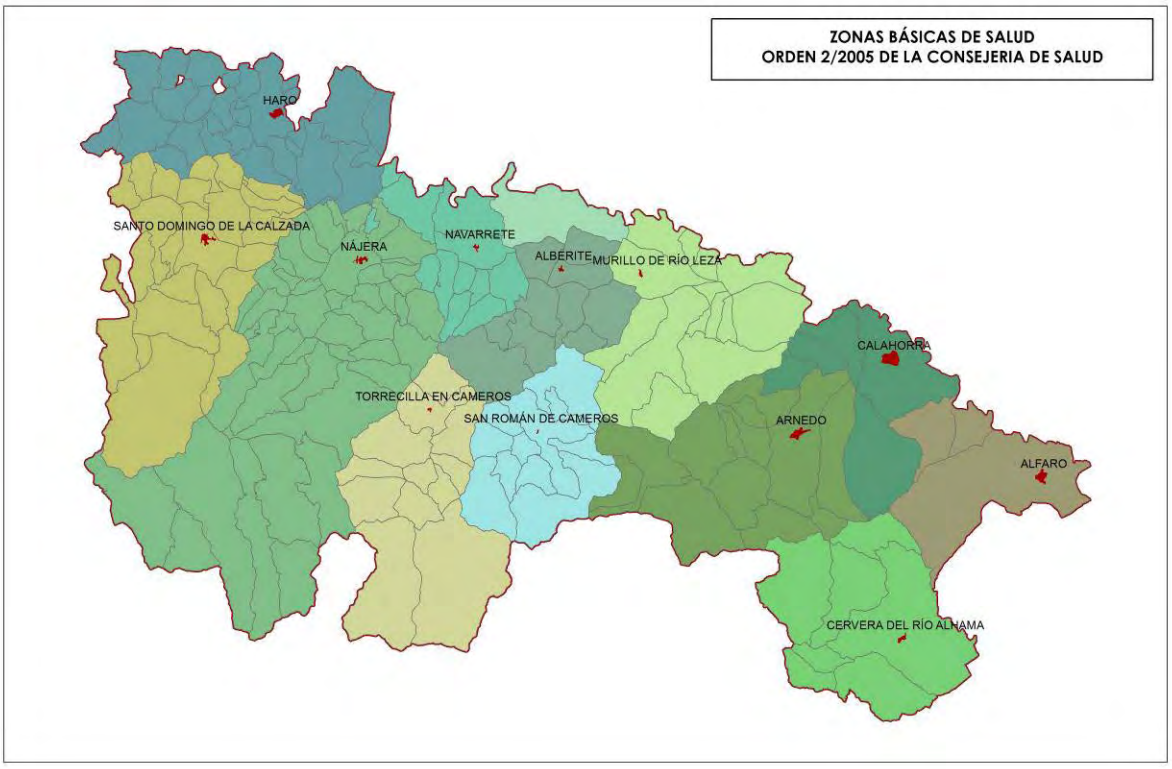


Figura 22.

[1] Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud (BOR 23 de abril)

Por Zona Básica de Salud se entiende "el marco territorial elemental para la prestación de la atención primaria de salud, de acceso directo de la población, con capacidad para proporcionar una asistencia continuada, integral, permanente y accesible", conforme al artículo 1 de la Orden 2/2005, 22 de abril, de la Consejería de Salud, por la cual se establece la división territorial en Zonas Básicas de Salud (ver Figura 22).

Aunque la última división de La Rioja en Zonas Básicas de Salud se ha realizado en el año 2005, lo cierto es que se mantiene la división territorial que se hizo en 1985, cuando se estableció la primera zonificación. En 2005 únicamente se modificaron las zonas en que se divide el municipio de Logroño, en el que se incluyen 7 de las 19 Zonas Básicas. En este caso vemos como el objetivo de distribuir un determinado servicio entre el número de habitantes obliga a una división que territorialmente puede tener poco sentido, ya que se divide un municipio en siete zonas mientras el resto de la región consta de 12.

Sin embargo, pasando por alto el caso de Logroño, la zonificación del Servicio de Salud de Atención Primaria ofrece una interesante propuesta, pues aúna criterios geográficos, poblacionales y de accesibilidad. Vemos que el resultado es parecido al de los Partidos Judiciales tradicionales, con la salvedad de que se producen subdivisiones allí donde hay más población (como es el caso de la corona metropolitana de Logroño) o donde las distancias pueden ser excesivas (como ocurre con la Zona Básica de San Román de Cameros).

2.2 Educación.

La distribución del servicio de Educación en el territorio riojano entraña una considerable complejidad, habida cuenta de la escasa presencia de niños en edad escolar en la mayoría de los municipios, lo cual obliga a realizar una agrupación de los alumnos en municipios concretos. A este problema se une la variación anual de la situación, que obliga a realizar una distribución diferente para cada curso.

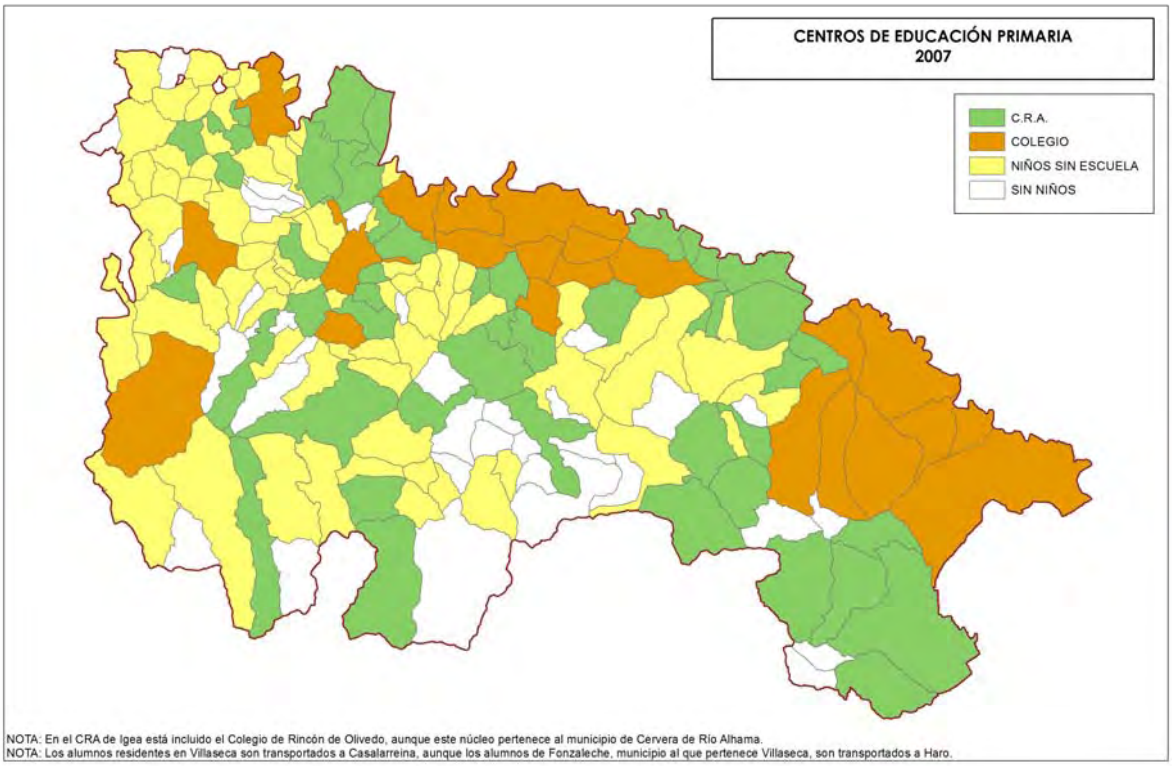


Figura 23.

2.2.1 Educación primaria.

La situación de la educación primaria en el curso 2007-2008 es significativa, como puede verse en la Figura 23. Apenas 22 municipios cuentan con colegios de educación primaria propios, y otros 46 munici-

pios comparten el personal docente a través de la figura del Colegio Rural Agrupado (CRA). El resto de municipios (106) no cuenta con centro educativo, por lo que los alumnos han de trasladarse a otros municipios, si bien en 33 de estos municipios no viven niños en edad escolar, por lo que el problema se reduce a 73 municipios.

La agrupación de municipios en colegios rurales se realiza por criterios de proximidad, tal como refleja la Figura 24, con alguna excepción, como es el caso del CRA "Agoncillo", que incluye algún municipio bastante alejado como es el caso de San Román de Cameros.

Es curioso que dentro de la relación de municipios facilitada por la Dirección General de Educación, se consideren núcleos que no constituyen municipio independiente sino que forman parte de otro. Así, por ejemplo, el CRA de Cervera esta formado por los colegios de Cervera, Aguilar, Cabretón y Valverde. E incluso, se da el caso de que el colegio de Rincón de Olivedo (núcleo perteneciente al municipio de Cervera de Río Alhama) no pertenece al CRA de Cervera, sino al CRA de Igea, del cual, todo hay que decirlo, se sitúa más cerca.

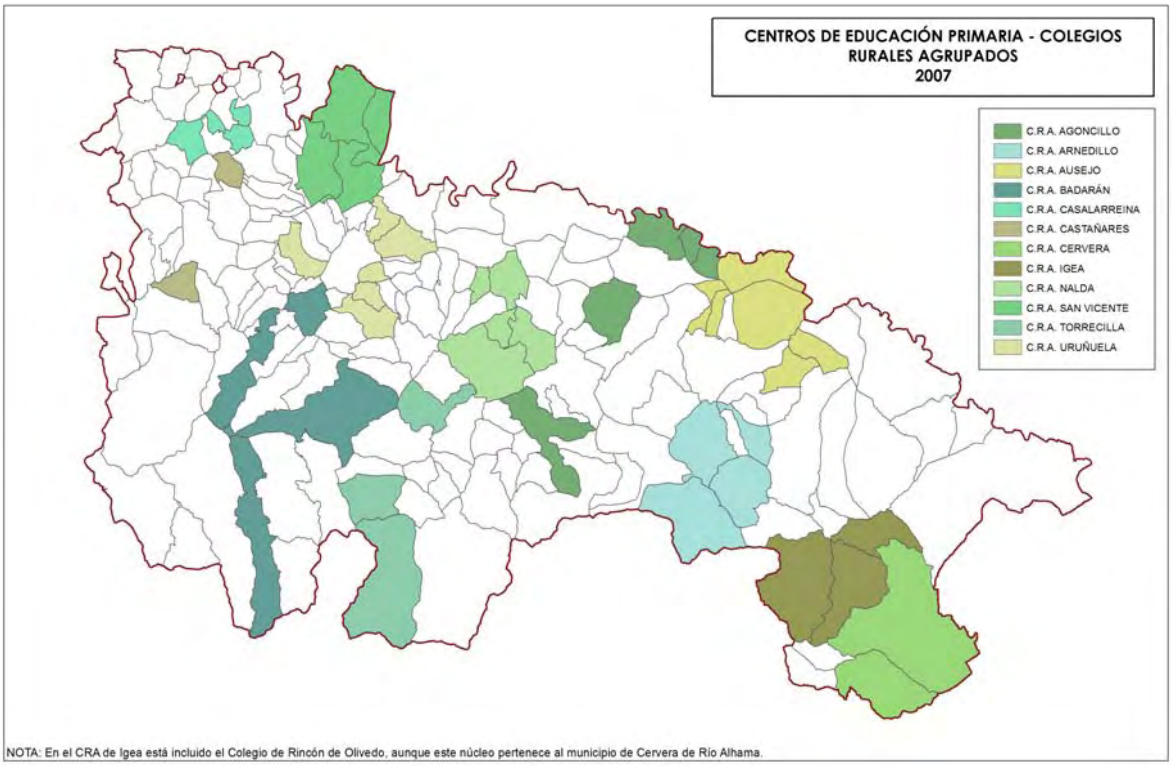


Figura 24.

En cuanto a los alumnos que han de desplazarse por no existir colegio en su municipio, el transporte se realiza hacia los municipios que cuentan con un Colegio propio que no pertenece a un CRA, salvo algunas excepciones. En la Figura 25 podemos ver los municipios que generan alumnos y los municipios receptores a los que se dirigen. No obstante, como decíamos al principio, esta distribución puede variar todos los cursos, puesto que los niños en edad escolar en estos municipios sin colegio son muy escasos, pudiendo desaparecer de un año para otro. Además, los padres cuentan con cierta flexibilidad a la hora de elegir el colegio al cual se transporta a sus hijos, siendo por tanto una distribución orientativa.

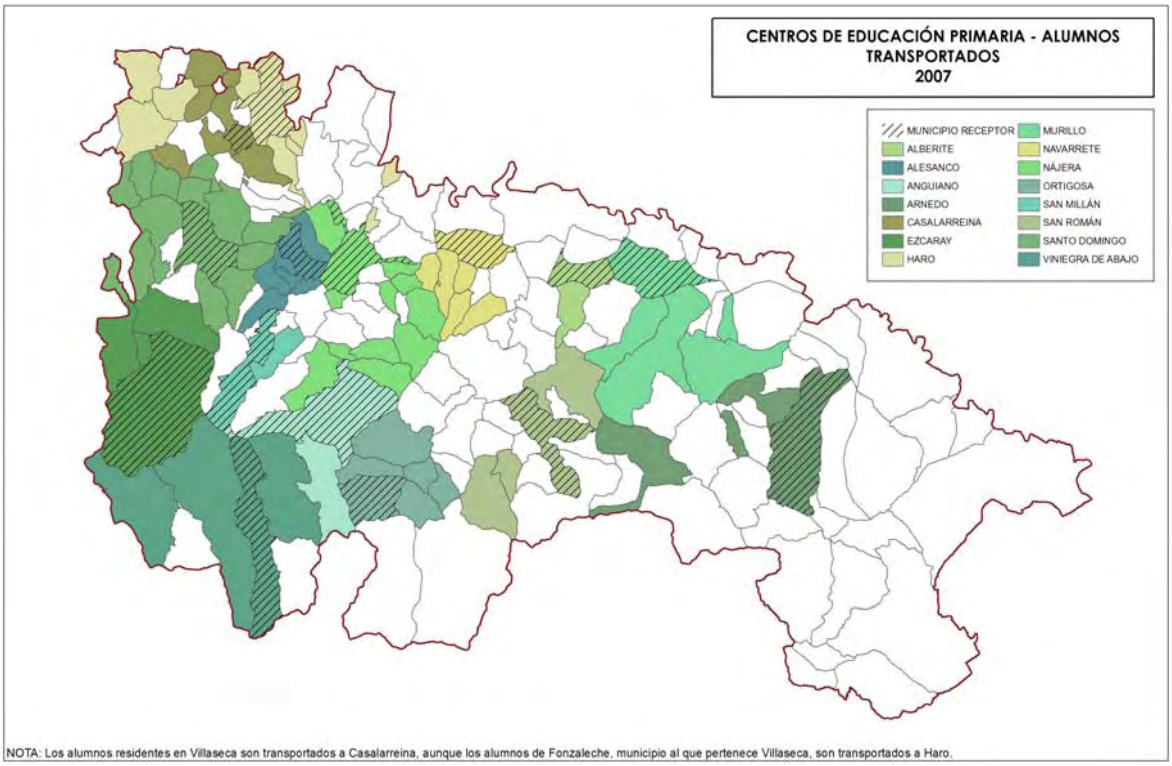


Figura 25.

En resumidas cuentas, el caso de la distribución territorial de la Educación Primaria ilustra el importante problema que supone la escasa población de gran parte de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que se traduce en un peor servicio con un coste más alto, lo que sin duda contribuye a debilitar el sistema socio-económico de estas áreas.

2.2.2 Educación secundaria.

En el caso de la Educación Secundaria, los centros se ubican en unas pocas poblaciones, por lo que la mayoría de municipios ha de trasladar a sus alumnos a esas poblaciones. La distribución se realiza conforme a la Figura 26, que recuerda en buena medida a la división territorial de los Partidos Judiciales vista en el capítulo anterior, pues los municipios receptores coinciden con seis de las cabeceras de comarca tradicionales: Haro, Santo Domingo y Nájera en la Rioja Alta; Calahorra, Alfaro y Arnedo en la Rioja Baja. Como novedad aparecen Fuenmayor y Lardero como municipios receptores de la zona central, aunque en el caso de Lardero el Centro de Enseñanzas Integradas está más cerca del centro de Logroño que del propio núcleo de Lardero.

Al igual que ocurre con el servicio de salud, la distribución de los centros de secundaria tienen una gran importancia en la configuración comarcal de La Rioja, puesto que establecen relaciones cotidianas entre los municipios de menor tamaño y sus cabeceras comarcales.

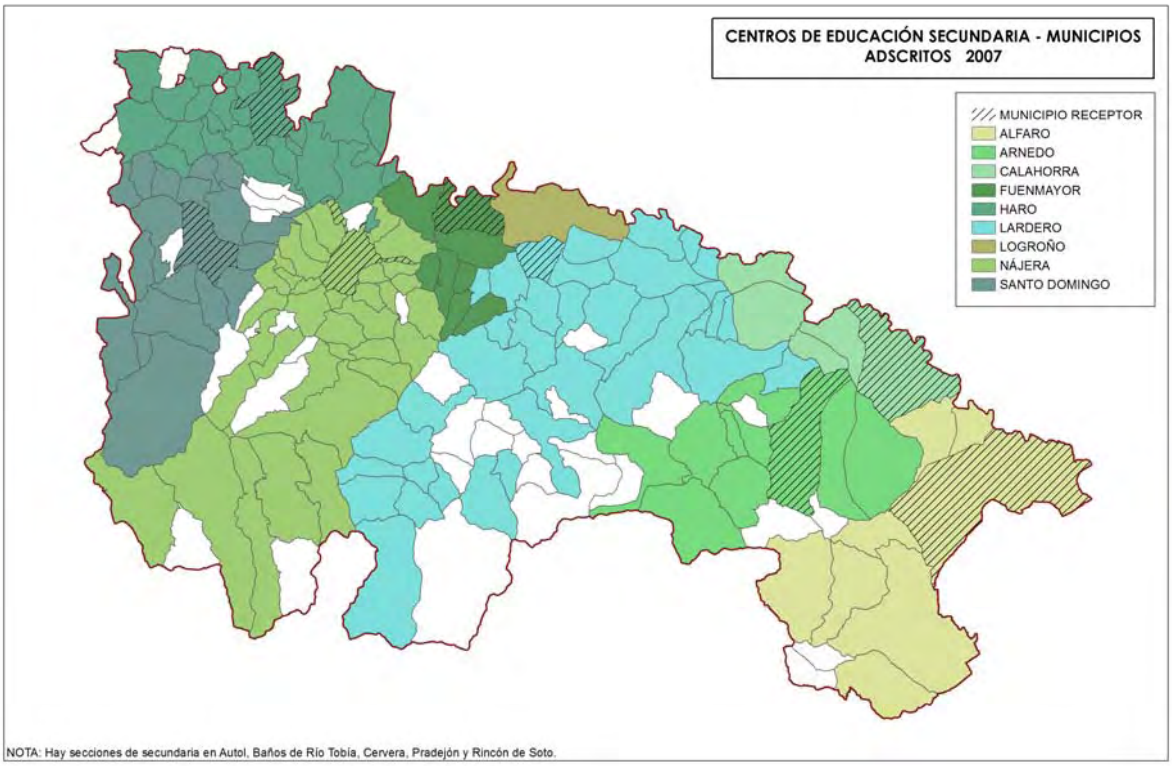


Figura 26.

2.3 Zonificación deportiva.

La delimitación de las Zonas Deportivas de la Comunidad Autónoma de La Rioja (ver Figura 27), realizada ya en 1989, tenía como objetivo constituir los Consejos Deportivos de Zona y regular el régimen de subvenciones para la promoción deportiva a llevar a cabo por dichos Consejos.

En el mapa podemos ver una delimitación que presenta a simple vista algunos aspectos poco racionales: los valles altos del Najerilla, Iregua y Leza constituyen una única zona deportiva, a pesar de las dificultades de comunicación entre ellos. Consciente de este problema, el decreto que desarrolló esta zonificación establecía cierta flexibilidad al permitir a los municipios acogerse a otras zonas deportivas.

No obstante, apenas cuatro años después se aprueba el Decreto 50/1993, que establece una nueva zonificación deportiva (ver Figura 28), debido a que *"observadas las nuevas necesidades, esta norma se dicta ante el apremio de una nueva readaptación de las referidas Zonas..."*. Lo cierto es que se corrigen los errores evidentes de la anterior zonificación.

Esta última configuración es prácticamente igual a la de los Partidos Judiciales de 1834, con la salvedad de que Logroño se constituye como una zona independiente del resto de municipios pertenecientes a su antiguo Partido Judicial.

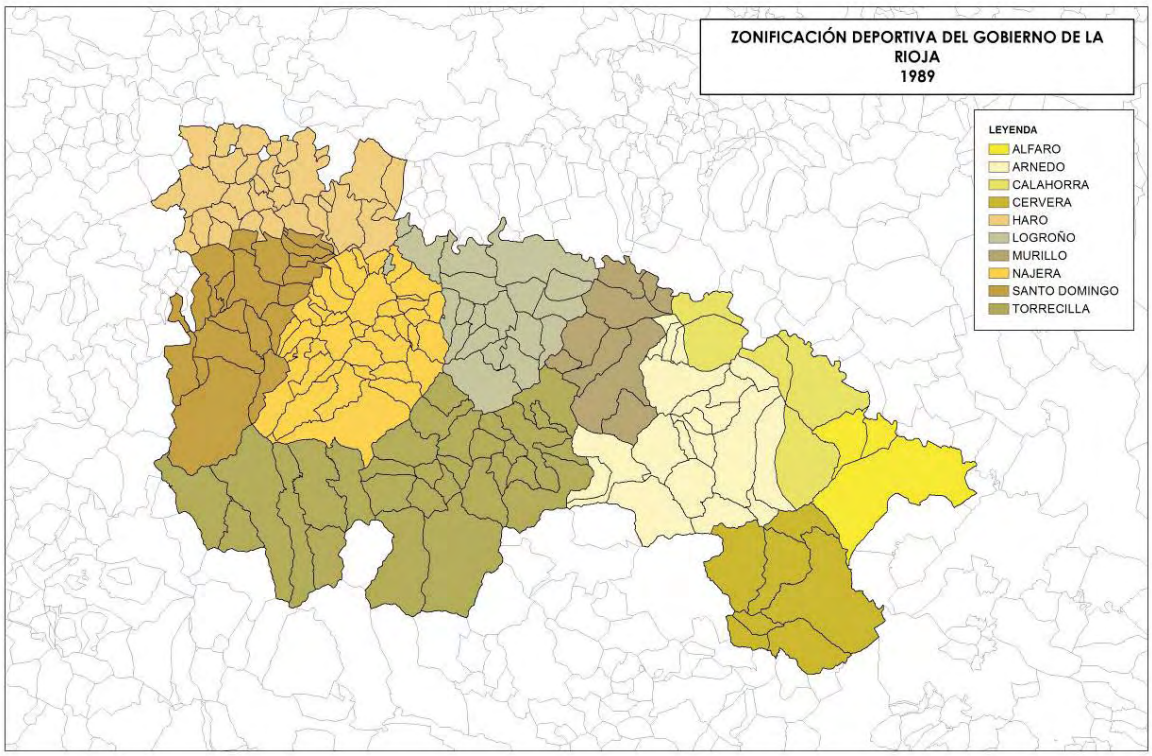


Figura 27.

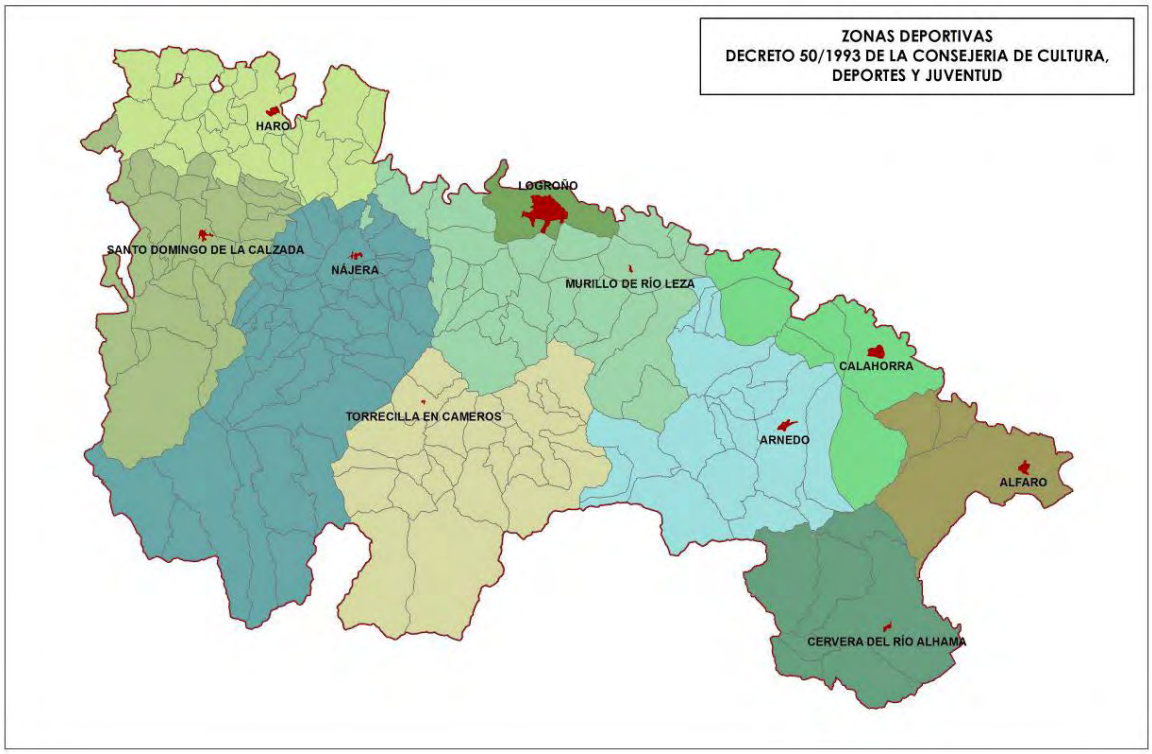


Figura 28.

2.4 Comarcas agrarias.

Las Oficinas Comarcales de la Consejería de Agricultura establecen otra distribución del territorio riojano que parte en buena medida de la división de los Partidos Judiciales de 1824, con algunas variaciones, como el mayor tamaño de la comarca de Calahorra en detrimento de la de Logroño, o la implantación de una Oficina Comarcal en San Román de Cameros (ver Figura 29).

No obstante, no todas las Oficinas Comarcales tienen las mismas atribuciones: el área de San Román de Cameros depende para ciertos servicios de la Oficina de Torrecilla y, a su vez, estas dos áreas dependen de la Oficina Comarcal de Logroño a efectos de tramitación de ayudas, por ejemplo. Algo parecido ocurre con los municipios integrados en el área de Cervera de Río Alhama, que han de acudir a la Oficina de Arnedo para algunos servicios.

En este sentido hay que valorar positivamente la organización territorial de las Oficinas Comarcales Agrarias, pues han establecido una red suficientemente densa como para dar servicio a la gran mayoría de los municipios riojanos con un grado de accesibilidad razonable (tan sólo puede criticarse la gran distancia de los municipios del Alto Najerilla hasta su Oficina correspondiente) pero, a su vez, con una distribución asimétrica de las funciones, esto es, reduciendo los servicios en las zonas menos pobladas sin por ello perder presencia en el territorio.

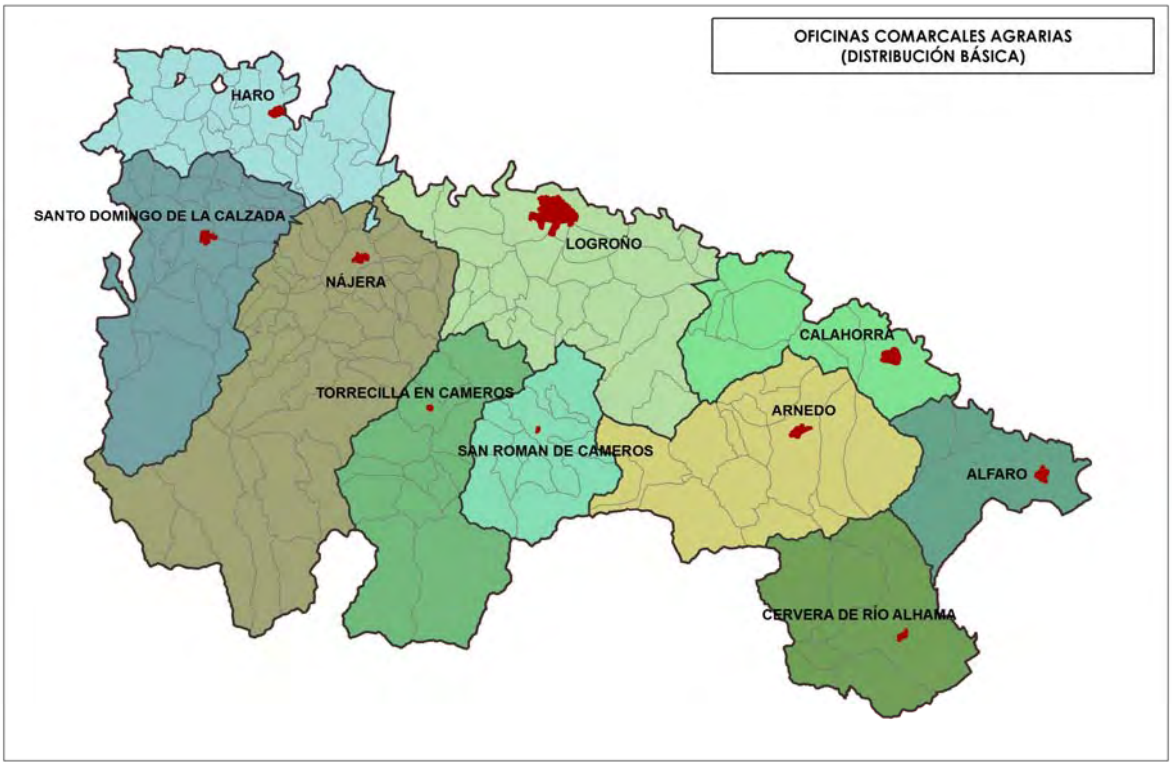


Figura 29.

2.5 Servicios sociales de base

Los servicios sociales tienen una vocación de territorialización, como bien explica el artículo 14 de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales:

> *1. El territorio de La Rioja, a efectos de la prestación de los Servicios Sociales de primer nivel, se estructurará de la siguiente manera:*
>
> *a) Zona básica. Es la división territorial de menor volumen de población. Podrá estar constituida por uno o más barrios de un mismo municipio; o por uno o varios municipios que presenten características de proximidad y homogeneidad.*
>
> *b) Demarcación. Estará constituida por la agrupación de dos o más zonas básicas colindantes.*

Los servicios sociales a que se refiere la división en zonas básicas se establecen en la citada Ley de Servicios Sociales y comprenden las siguientes funciones:

- *Detectar, analizar y diagnosticar las situaciones de riesgo y de necesidad social.*
- *Informar, orientar y asesorar a la población sobre los recursos disponibles y su derecho a utilizarlos.*
- *Prevenir las situaciones de riesgo, interviniendo sobre los factores que lo provocan y desarrollando actuaciones que eviten la aparición de problemáticas o necesidades sociales.*
- *Apoyar a la unidad de convivencia mediante la atención o el cuidado de carácter personal, psicosocial, doméstico y técnico.*
- *Proporcionar, con carácter temporal o permanente, medidas alternativas de convivencia en situaciones de deterioro físico, psíquico, afectivo o socioeconómico que impidan el desarrollo personal o familiar y que no requiera un tratamiento especializado.*
- *Favorecer la inserción social de personas y colectivos a través de procesos de participación y cooperación social.*
- *Realizar programas de sensibilización sobre las necesidades de los servicios sociales existentes y fomentar la participación social en el desarrollo de la vida comunitaria.*
- *Gestionar las prestaciones básicas así como, y en su caso, las complementarias.*
- *Colaborar en la gestión de las prestaciones del segundo nivel en los términos que reglamentariamente se establezcan.*
- *Colaborar con los Sistemas Públicos de Bienestar Social que incidan en su ámbito territorial.*
- *Servir de base en las labores de planificación y racionalización eficaz de los recursos sociales mediante la detección de las necesidades sociales en su ámbito territorial.*
- *Cualquier otra función análoga que se le atribuya legal o reglamentariamente.*

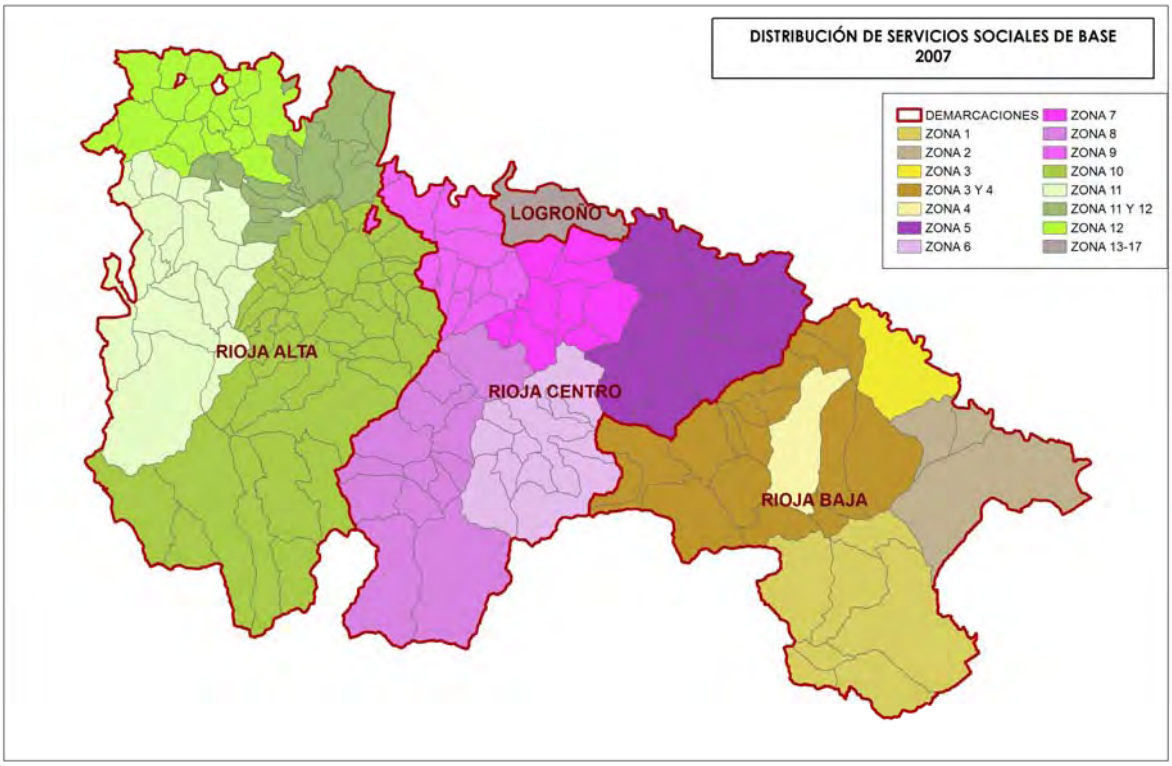


Figura 30.

Por otra parte, las demarcaciones previstas por la Ley dividen La Rioja en cuatro áreas: Rioja Alta, Rioja Centro, Rioja Baja y Logroño. A su vez, estas demarcaciones se dividen en las Zonas Básicas que, como puede verse en la Figura 30, tienen una distribución algo ambigua. Así, existen áreas sin definición que

pertenecen a dos zonas a la vez, como ocurre en el área de San Vicente-San Asensio, o en el valle del Cidacos. También, al igual que ocurría con la distribución de áreas de salud, existen varias Zonas Básicas dentro del municipio de Logroño, el cual constituye por sí mismo una de las cuatro demarcaciones. Se trata, por tanto, de una división de carácter demográfico con muchas similitudes con la distribución de las Zonas Básicas de Salud.

2.6 Oficinas técnicas de asistencia a municipios.

Recientemente, la Dirección General de Política Local ha comenzado a establecer una red de Oficinas Técnicas para prestar asistencia a todos los municipios riojanos cuya población no supera los 500 habitantes, los cuales son mayoría en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Estos municipios se distribuyen en seis zonas (ver Figura 31) alrededor de sus antiguas cabeceras de partido judicial, salvo en el caso de los municipios pertenecientes al partido de Logroño, que se sitúan en el área más cercana.

Esta división aprovecha la tradicional "comarcalización" de La Rioja, implantando las Oficinas Técnicas en los núcleos tradicionales, aunque algunos de ellos no tienen ya la importancia demográfica de antaño (sobre todo en el caso de Torrecilla en Cameros). No obstante, la limitación de los municipios asistidos por estas oficinas a una población de 500 habitantes, hace que alguna de las zonas señaladas sirva a un escaso número de municipios, como ocurre con la zona de Cervera, que sólo prestará asistencia a tres municipios (dos de ellos, entre los más despoblados de La Rioja: Valdemadera, con 10 habitantes y Navajún con 18), a pesar de que otros tres municipios del entorno apenas superan los 500 habitantes (Cornago, Aguilar del Río Alhama e Igea, con 510, 629 y 689 habitantes respectivamente).

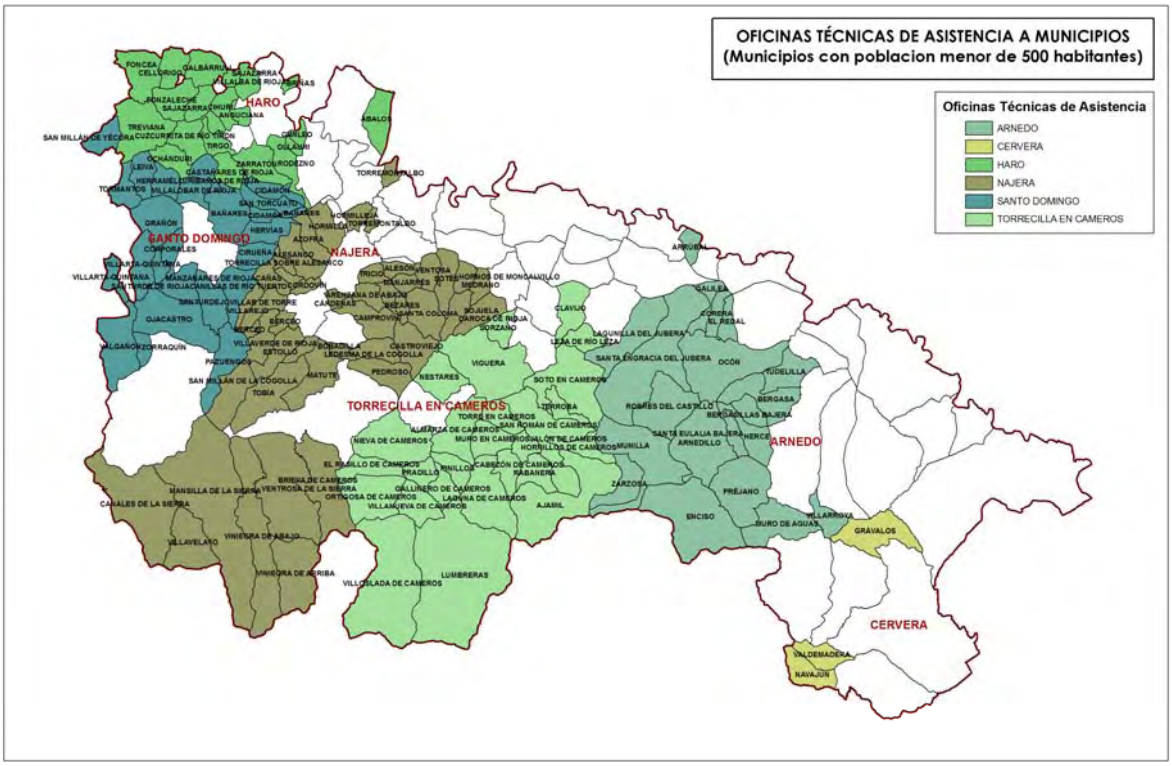


Figura 31.

2.7 Conclusiones: perspectiva sectorial en la distribución de los servicios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La distribución territorial de los servicios de la Comunidad Autónoma de La Rioja estudiados presenta características muy similares a algunas de las divisiones estudiadas en el capítulo primero. En cualquier caso, los ejemplos analizados están vinculados a la prestación de servicios básicos, por lo que no tienen una componente teórica, sino todo lo contrario: se dirigen a la distribución que mejor convenga a la prestación de dicho servicio en proporción con los recursos disponibles. Por ello, suponen una fuente de información determinante para nuestro estudio.

Las conclusiones principales de este apartado se resumen en los siguientes párrafos:

- **Las divisiones se rigen por la lógica sectorial.** La distribución territorial propuesta por cada departamento se adapta a las necesidades y recursos del servicio concreto que se ha de prestar, por lo que no existe un intento de acomodarse a otras estructuras o distribuciones ya existentes.
- **Las divisiones se adaptan a la geografía de los valles.** La lógica de lograr una mejor accesibilidad al territorio hace que las divisiones propuestas se adapten al sistema de valles riojanos. Así, vemos que salvo en el caso de la zonificación deportiva que luego fue modificada, los ejemplos propuestos respetan el marco geográfico.
- **El número de habitantes es un criterio importante.** Efectivamente, el criterio de población se utiliza en la mayoría de los servicios estudiados, principalmente en aquellos que se destinan a los ciudadanos de forma directa (Educación, Salud, Servicios Sociales, etc.). Esto obliga a que el municipio de Logroño aparezca como una única zona territorial, mientras el resto de zonas agrupan en general a varios municipios.
- **Localización de los centros de servicio en las cabeceras tradicionales y en el entorno de Logroño.** Los centros comarcales desde los que se prestan los servicios indicados se apoyan en la red de municipios que tradicionalmente han tenido un mayor peso demográfico, salvo en el entorno de Logroño donde debido a su desarrollo demográfico muy superior al resto de la región, se establecen nuevos centros en municipios que no han tenido importancia histórica. En estos casos no parece existir un criterio uniforme entre unos servicios y otros, sino que parece darse un “reparto” de las funciones. Así por ejemplo, los Centros de Educación Secundaria se sitúan en Fuenmayor y Lardero, mientras los Centros de salud están en Navarrete, Alberite y Murillo de Río Leza.
- **Existen diferencias en las divisiones propuestas.** Aunque en algunos casos se apoyan en criterios generales (adaptación a los valles y comarcas tradicionales), las delimitaciones concretas no coinciden en los municipios que se sitúan en las zonas “fronterizas” entre las demarcaciones. Así ocurre con municipios como Castañares de Rioja o Tudelilla, que participan en distintas zonas según el servicio concreto que establezca la delimitación.

3 Agrupaciones intermunicipales

En los capítulos anteriores hemos estudiado diferentes subdivisiones territoriales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En este capítulo estudiaremos el fenómeno contrario: la agregación de entidades locales para formar unidades territoriales de mayor tamaño. Se trata de un proceso cuyo resultado puede ser similar pero cuya gestación es muy distinta: mientras que la división territorial es un proceso de "arriba abajo" mediante el cual una Administración o Departamento distribuye el territorio a su cargo –lo cual conlleva un cierto carácter impositivo–; por el contrario, el modelo de agrupación entre municipios es un proceso "de abajo hacia arriba" –con un carácter voluntario– centrado en resolver necesidades concretas.

La asociación de los municipios riojanos se produce a través de dos modalidades: las Mancomunidades o las Agrupaciones para el sostenimiento del personal administrativo (en general, la figura del Secretario). Estas figuras, por su flexibilidad han sido la fórmula habitual empleada por los municipios para lograr una escala suficiente que permita ofrecer los servicios necesarios y obligatorios. Sin embargo, es precisamente esta flexibilidad lo que impide que las mancomunidades y agrupaciones puedan servir como soporte a una división territorial. Veremos en los siguientes apartados como se configura el mapa regional para cada una de estos tipos de asociación de municipios.

3.1 Mancomunidades

El mapa de Mancomunidades de La Rioja (Ver Figura 32) ilustra el problema de la falta de coherencia suficiente como para servir de base a una división territorial de La Rioja, dada la heterogeneidad de sus resultados. Prácticamente ninguna de las mancomunidades existentes conforma una unidad coherente desde el punto de vista geográfico o socioeconómico. Tan sólo las Mancomunidades del Alto Iregua, de la Cuenca del Cidacos y del Alhama-Linares tienen cierta lógica.

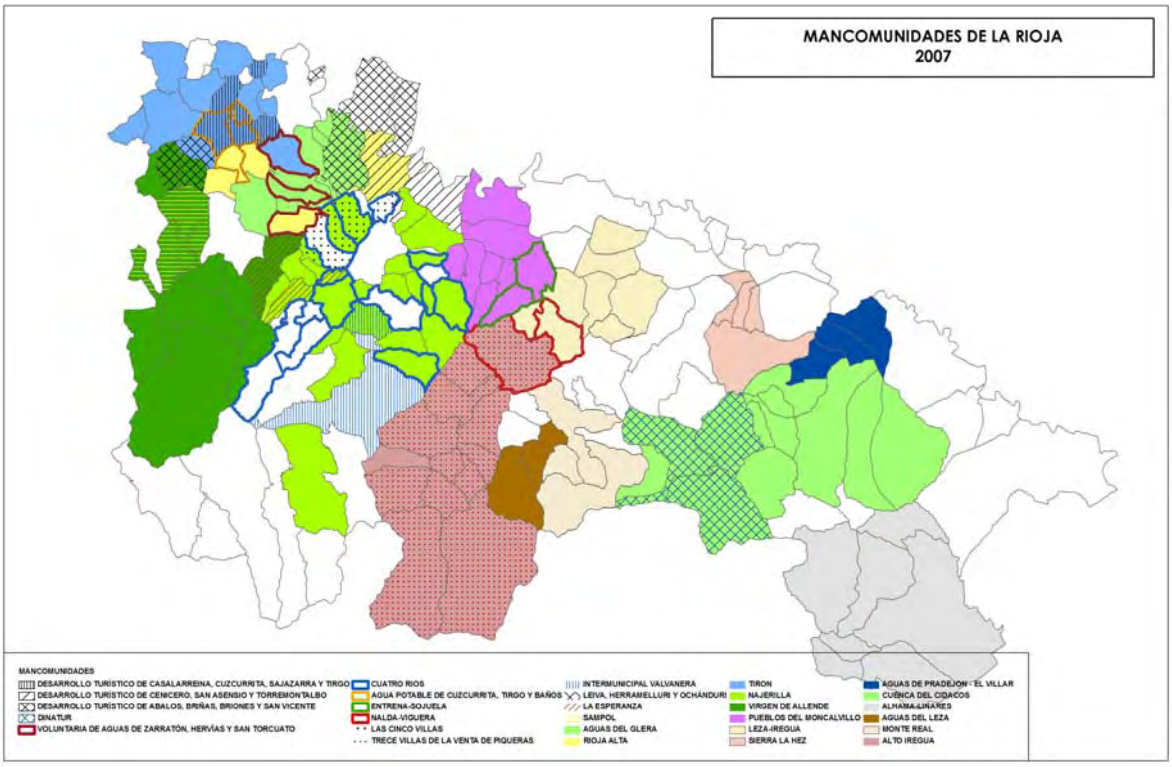


Figura 32.

Las Mancomunidades más antiguas en cuanto a su creación suelen corresponder a la agrupación de municipios para compartir los recursos forestales procedentes de los montes comunales de alguna aldea desaparecida (así ocurre con la mancomunidad de "Las trece villas de la Venta de Piqueras", o la de la "Sierra de la Hez"). La mayor parte de las 29 mancomunidades se dedican a la prestación de servicios relacionados con los residuos, la limpieza, el suministro de agua y la asistencia social. Además, en los últimos años se han constituido Mancomunidades con fines de promoción turística, con el apoyo del gobierno regional.

Buena parte de las Mancomunidades constituidas en las dos últimas décadas han recibido un impulso del Gobierno de La Rioja, que ha tratado de paliar así la incapacidad de muchos municipios para gestionar algunos servicios esenciales. Sin embargo, al no existir un marco supramunicipal que establezca unos criterios para la creación de las Mancomunidades, éstas se han formado, en el mejor de los casos, para responder a una necesidad concreta, primando en otros casos criterios políticos o económicos coyunturales.

Por estos motivos, el mapa de Mancomunidades riojanas tiene poca utilidad como base para una división territorial coherente de La Rioja. Por el contrario, una división territorial establecida con visión global y adecuada al marco geográfico, socio-económico e histórico puede servir de base a la creación de futuras Mancomunidades, mediante el establecimiento de incentivos por parte de la Comunidad Autónoma.

3.2 Agrupaciones de municipios

Las Agrupaciones de municipios constituidas para el sostenimiento del personal municipal tampoco ofrecen una distribución territorial que pueda servir de base (ver Figura 33), debido a que estas Agrupaciones se establecen de forma muy flexible para una necesidad bien concreta: compartir los gastos del personal mínimo necesario (del Secretario principalmente). Los municipios pueden incluso estar geográficamente separados, como ocurre en el caso de la Agrupación formada por Ajamil, Rabanera, Hornos de Moncalvillo y Leza de Río Leza, municipio este último que no está junto a los demás.

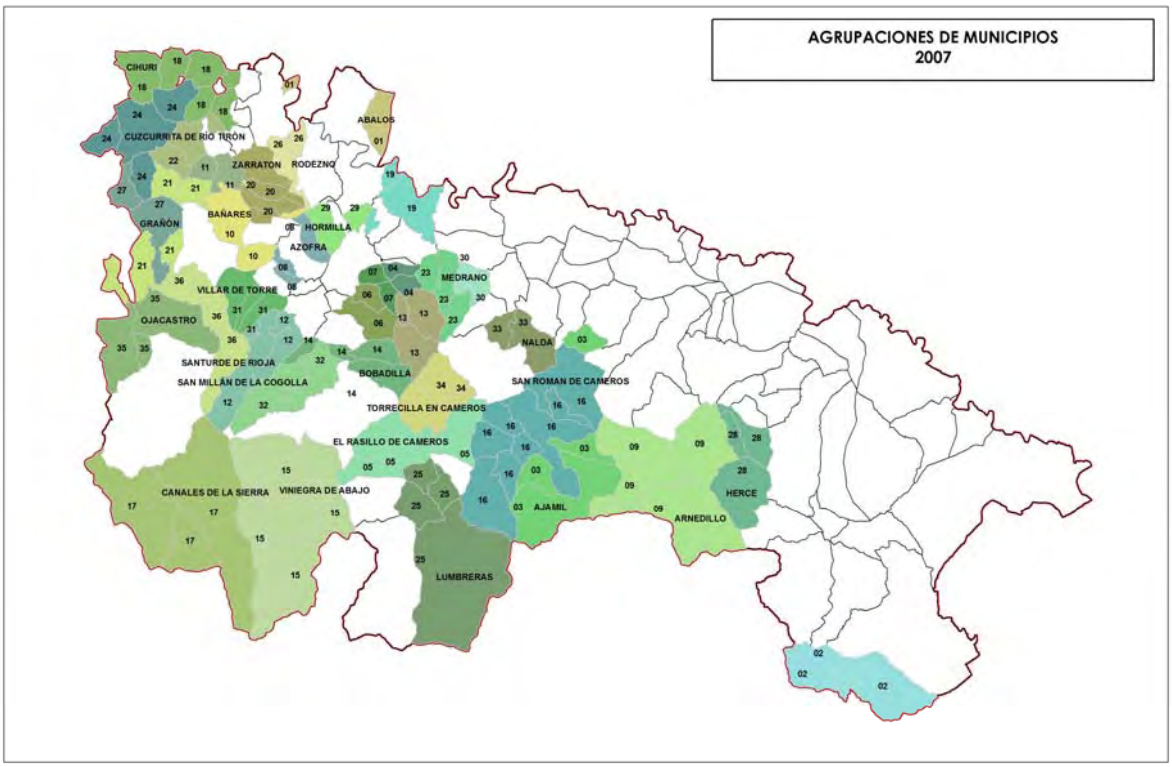


Figura 33.

3.3 Consorcios

Además de las Mancomunidades y las Agrupaciones de Municipios, existe otro tipo de asociación de carácter voluntario que agrupa a los municipios, los Consorcios, si bien la peculiaridad de estos es que, además de las entidades locales, forma parte de ellos algún otro organismo público. Actualmente, en La Rioja, existen dos Consorcios que afectan a la práctica totalidad de los municipios: uno dedicado a la extinción de incendios y protección civil; y el otro creado para la gestión de aguas y residuos. Recientemente se ha creado un Consorcio de Transportes para el área metropolitana de Logroño, si bien no lo recogeremos por afectar sólo a una zona concreta de la región.

3.3.1 Consorcio de Extinción de Incendios

El servicio de extinción de incendios en La Rioja se distribuye en tres zonas fundamentales: Rioja Alta, Central y Baja, si bien existen 5 parques de bomberos que se encuentran en las localidades de Haro, Nájera, Logroño, Calahorra y Arnedo. Los municipios asignados a cada uno de los parques se muestran en la figura 34, aunque en la mayoría de los casos las intervenciones en cada zona se realizan combinando medios de los dos parques más cercanos.

Las zonas de Rioja Alta y Rioja Baja corresponden al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil de La Rioja, mientras que la zona central está asignada al parque de bomberos de Logroño (mediante un convenio con la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Figura 34.

3.3.2 Consorcio de Aguas y residuos

El Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja está asumiendo poco a poco la gestión de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas, así como la recogida de residuos de la mayor parte de los municipios riojanos, dentro de la política del Gobierno de La Rioja de coordinar y estructurar estos servicios a nivel regional.

No obstante, el propio Consorcio establece distintas zonificaciones dependiendo del servicio concreto que presta. En las figuras 34, 35 y 36 podemos ver algunas de estas distribuciones.

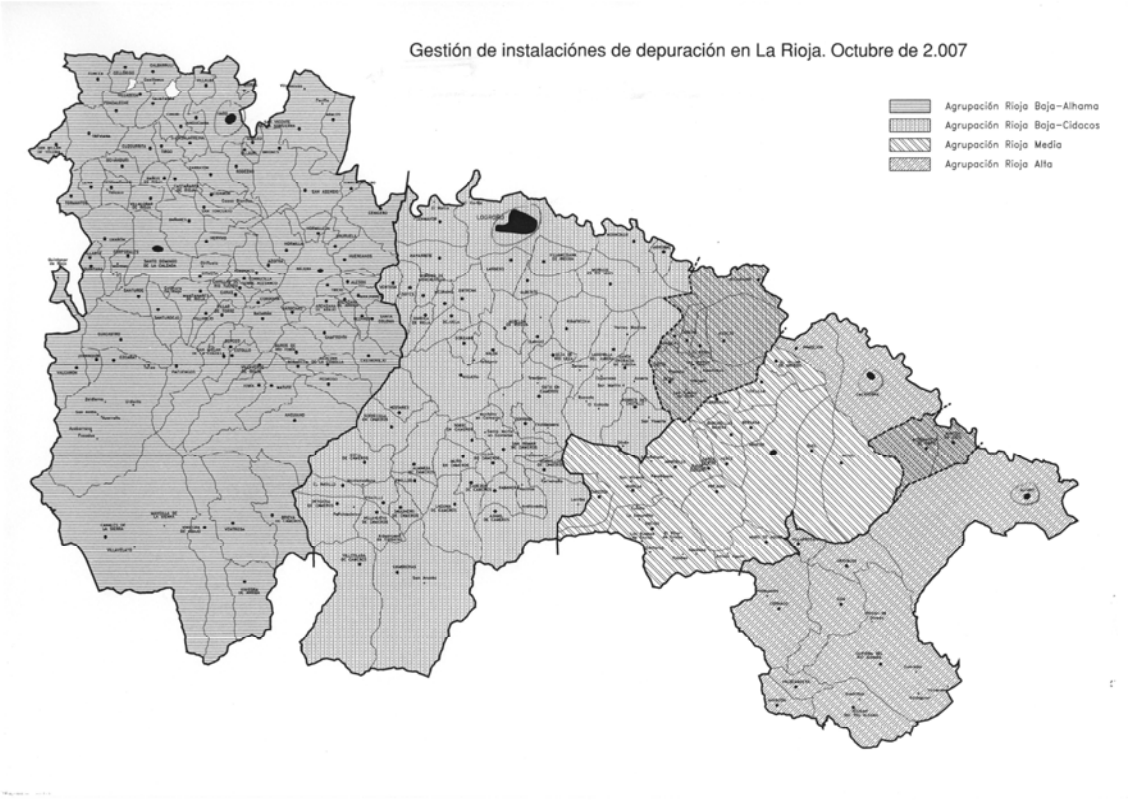


Figura 34

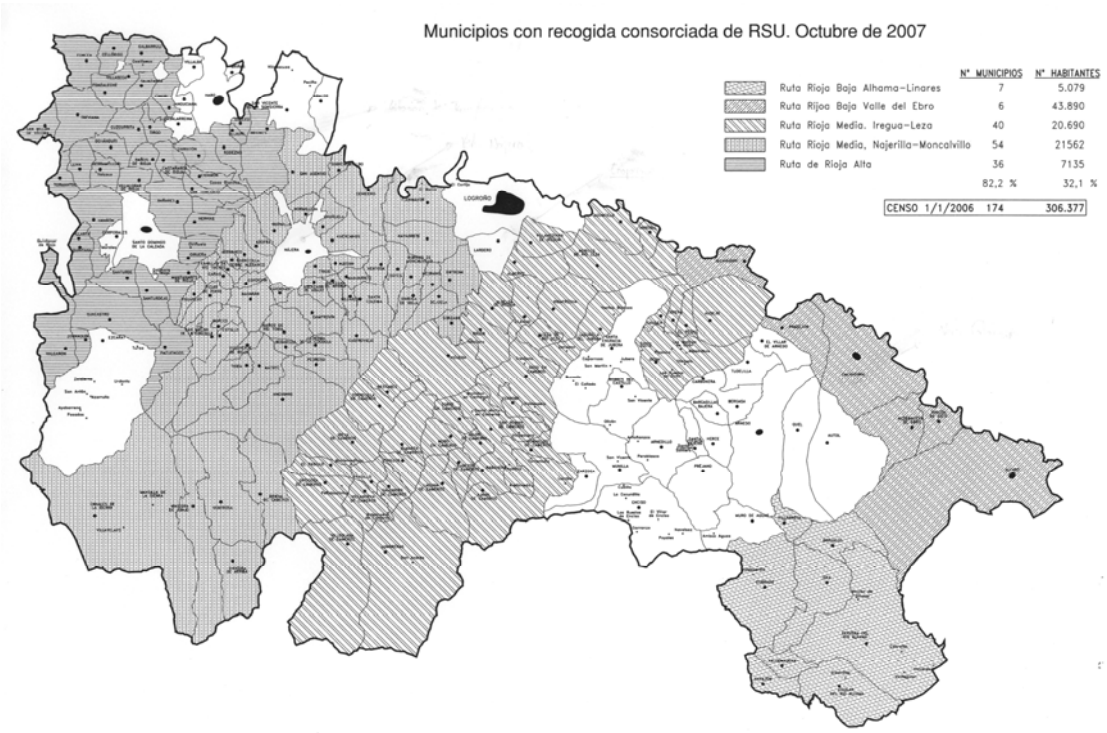


Figura 35

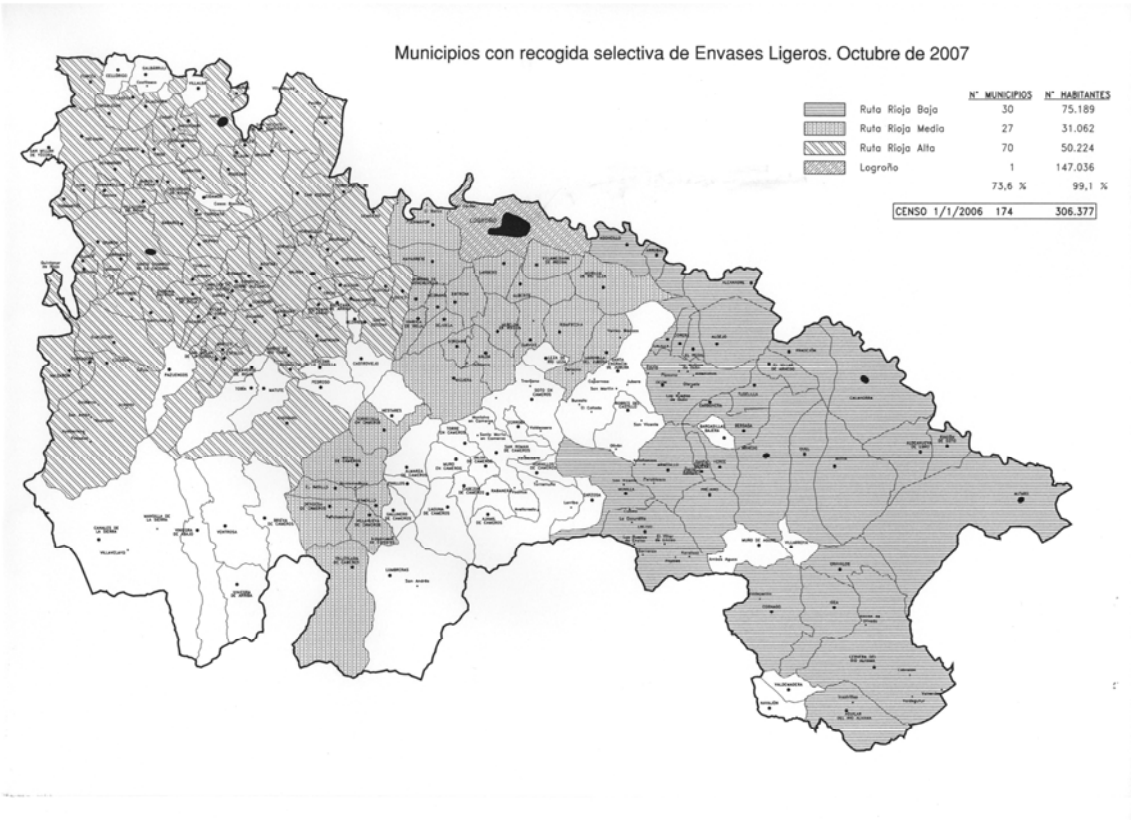


Figura 36.

Como vemos, el Consorcio de Aguas y Residuos no aporta una división útil para el estudio de estamos realizando, debido a la heterogeneidad de las áreas diseñadas para cada servicio. Lo que sí merece la pena señalar es que el desarrollo paulatino de las actividades de este Consorcio restará utilidad a buena parte de las mancomunidades existentes que se constituyeron precisamente para gestionar los servicios de agua y residuos. Podemos decir que estamos ante un fenómeno de agregación del marco territorial sobre el que se presta un servicio que ha pasado sucesivamente del Ayuntamiento a la Mancomunidad y de ahí, a la Región. Será interesante observar la evolución de este Consorcio, pues supone una forma de gobierno distinta: la gestión de toda la región por parte de un organismo mixto de colaboración entre la administración regional y las administraciones locales.

3.4 Conclusiones: las agrupaciones intermunicipales como soporte de la división territorial de La Rioja.

Como hemos visto, el proceso de creación de unidades territoriales a través de la agregación de municipios nada tiene que ver en cuanto a los resultados con las unidades territoriales procedentes de la división de la Región. Las conclusiones principales que podemos obtener en este capítulo son:

- **Ausencia de una visión global.** Las Mancomunidades y Agrupaciones se establecen con el fin de solucionar una necesidad concreta por parte de algunos municipios que en general, aunque no siempre, se sitúan cercanos y comparten el mismo problema. Esta situación hace que las agrupaciones así creadas conformen unidades territoriales de pequeño tamaño, dispersas.
- **Influencia de criterios políticos o económicos de carácter coyuntural.** El signo político de los distintos ayuntamientos que forman una Mancomunidad puede facilitar o entorpecer su funcionamiento, por lo que este es un criterio que aparece en ocasiones a la hora de conformar dicha Mancomunidad. También la posibilidad de obtener subvenciones o financiación por parte de otros organismos públicos en un momento dado obliga a la rápida creación de Mancomunidades por parte de aquellos municipios dispuestos a colaborar en un momento dado.
- **Baja estabilidad temporal.** La influencia de los criterios coyunturales explicados en el punto anterior derivan en la inestabilidad del funcionamiento de la Mancomunidad puesto que tanto el signo político de las corporaciones, como la dependencia de financiación externa, son factores

sujetos a cambio frecuente y por tanto afectan a la continuidad de las condiciones en que se estableció la Mancomunidad.

- **Irregularidad de las delimitaciones.** La relación de municipios que forman un buen número de Mancomunidades resulta irracional desde el punto de vista territorial o de prestación de servicios, pues se deben a condiciones de oportunismo o de cercanía política, como hemos indicado. Esto lleva a un mapa de Mancomunidades profundamente heterogéneo en cuanto al tamaño, a la situación y a las características de los municipios que las componen. También se da el problema de la pertenencia de algunos municipios a múltiples Mancomunidades.
- **Procedimiento voluntario de adhesión.** La adhesión de los municipios a las Mancomunidades y Consorcios tiene carácter voluntario, lo que da un gran valor a estas asociaciones, si bien también es causa de su irregular funcionamiento en el tiempo. No obstante, en muchos casos existen incentivos para la creación de estas asociaciones en forma de subvenciones o de reparto de un bien común, de tal forma que los municipios deben participar para no perder una oportunidad.

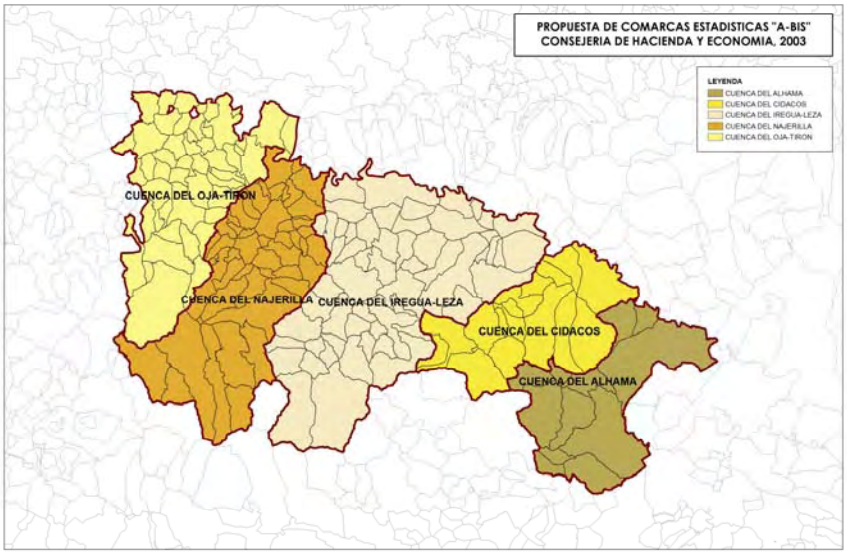
Como se ha señalado, las agrupaciones intermunicipales presentan algún aspecto positivo pero ha de corregir problemas estructurales importantes en cuanto a su creación y funcionamiento. En este contexto, la existencia en La Rioja de un sistema de unidades territoriales fijo y estable puede contribuir a que las Mancomunidades y demás Agrupaciones municipales lo utilicen como marco organizativo que aporte coherencia al sistema y a sus funciones.

4 Indicadores socio-económicos

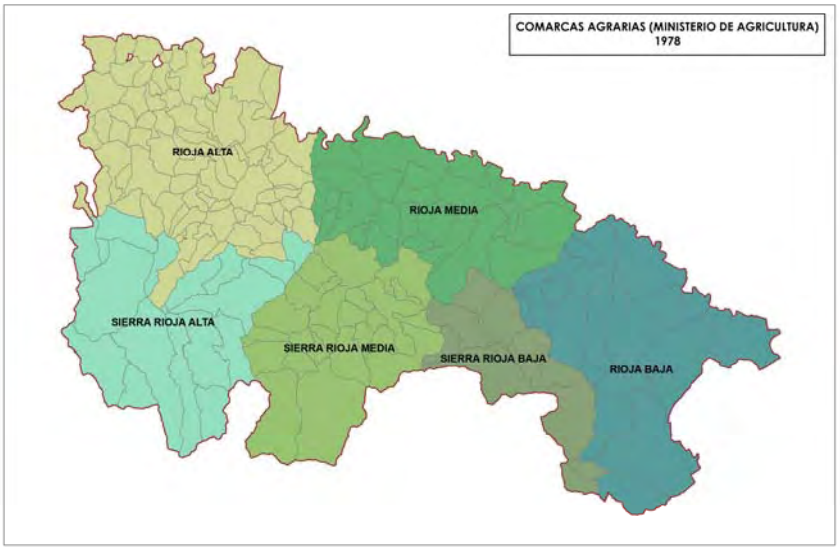
4.1 Divisiones territoriales elegidas para el estudio

En esta fase vamos a realizar un estudio socioeconómico de todos los municipios de La Rioja, pero también de algunas de las agregaciones de municipios que hemos estudiado en los capítulos anteriores. Hemos escogido seis modelos de división territorial que son representativos de diferentes conceptos y objetivos, con el fin de hallar pautas que sirvan de orientación a las Unidades Territoriales que proponemos. Estos seis modelos son:

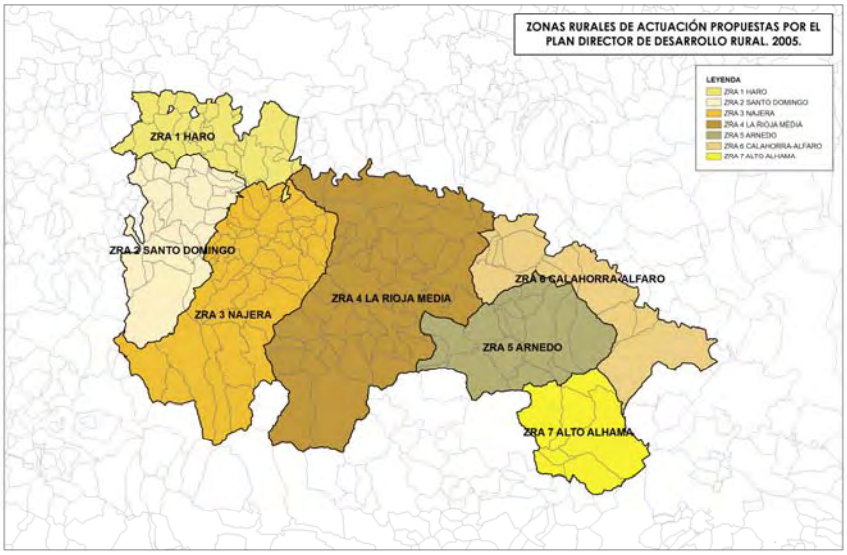
a) **Comarcas Estadísticas**. Como primer modelo, hemos escogido una de las propuestas que elaboró la Consejería de Hacienda como referencia para una posible división comarcal de carácter estadístico para el INE. Divide La Rioja en 5 zonas, con la intención de crear comarcas con poblaciones lo más homogéneas posibles, por lo que no tiene en cuenta otros factores como pueden ser los geográficos o funcionales.



b) **Comarcas Agrarias**. Esta división territorial que agrupa los municipios de La Rioja en 6 zonas presenta la ventaja de que ha sido utilizada desde hace casi 30 años, pues fue propuesta por la Delegación Provincial en Logroño del Ministerio de Agricultura en el año 1.978. Además, separa la Sierra del Valle, lo que a efectos socioeconómicos es una buena razón para distinguir territorios claramente diferenciados –incluso opuestos, como hemos visto–. Como desventajas desde el punto de vista de una posible organización administrativa basada en esta división, está la de unir dentro de una misma comarca a ciudades importantes (ocurre en las zonas de Rioja Alta y Rioja Baja) y la de señalar comarcas "serranas" que no incluyen a ninguna población de cierta envergadura (este extremo se observa en la zona propuesta como "Sierra Rioja Baja", en la que el municipio más poblado es Arnedillo, que no alcanza los 500 habitantes).



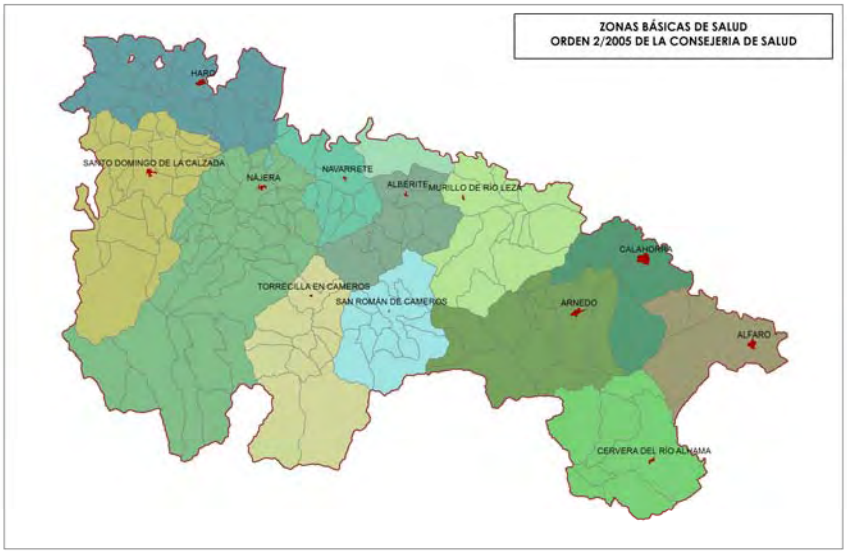
c) **Zonas Rurales de Actuación.** Estas ZRAs, propuestas por el Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja, son siete. Los criterios para la distribución de las unidades territoriales son distintos a los empleados para las Comarcas Agrarias. En este caso se olvidan las diferencias Valle-Sierra para asumir como criterios principales la existencia de ciudades importantes y la división por cuencas hidrográficas. De esta forma, tiene como ventaja la asignación de una comarca a cada una de las cabeceras principales de la Región, salvo en el caso de Alfaro y Calahorra que comparten una única ZRA. Además de este detalle, supone también un cierto inconveniente la excesiva distancia que existe entre algunos municipios de las Zonas de Nájera y Logroño a sus respectivos centros directores.



d) **Partidos Judiciales de 1834.** La Rioja se dividió en nueve partidos judiciales hace ya más de 150 años, constituyendo así la única subdivisión de la Provincia de Logroño verdaderamente histórica. Esto hace que no podamos eludir la inclusión de esta propuesta en el estudio socioeconómico. Realmente, soluciona las desventajas que observamos en las divisiones anteriores, puesto que cada una de las ciudades que forman la red básica de la Comunidad (esto es, Logroño, Calahorra, Arnedo, Haro, Alfaro, Nájera y Santo Domingo) cuenta con una comarca propia, a las que se unen dos más en las sierras de Cameros y en Cervera de Río Alhama. Como

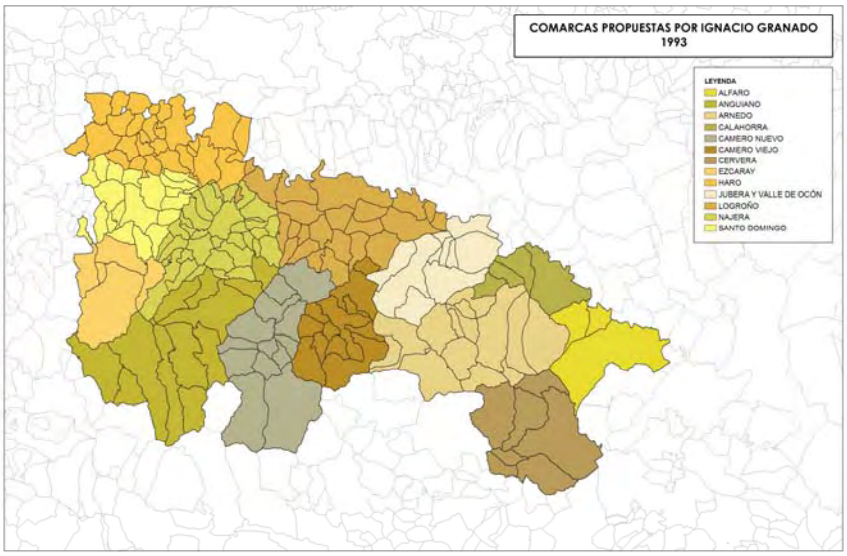
único inconveniente se mantiene la lejanía de algunos municipios a su cabecera en el caso del Partido Judicial de Nájera.

e) **Zonas Básicas de Salud.** A efectos sanitarios, La Rioja se divide en 19 Zonas Básicas, si bien, siete de ellas se sitúan dentro del municipio de Logroño, por lo que a efectos de este Estudio La Rioja queda dividida en 13 Zonas. Este modelo de división territorial tiene dos ventajas importantes: se buscó una agrupación en unidades con una población homogénea y, a su vez, se trató de lograr una buena accesibilidad a los centros en los que se concentrarían los servicios. No obstante, no hay que olvidar que se trata de una división realizada con criterios propios de un área concreta como es la asistencia sanitaria, por lo que no se tienen en cuenta condicionantes históricos o geográficos (salvo en lo que afecta a la accesibilidad). Tiene también la cualidad de ser una división con cierta permanencia, puesto que la distribución territorial propuesta no ha variado desde 1984.



f) **Propuesta de Ignacio Granado.** Como ya hemos visto, se trata de una propuesta apoyada en el estudio de las divisiones que existían en La Rioja hasta entonces, por lo que tiene como gran valor el intento de aunar criterios históricos, geográficos y funcionales. La propuesta divide La Rioja en 13 zonas, igual que la anterior, pero con un resultado distinto, puesto que se da más

importancia a la geografía que a la homogeneidad poblacional. Así, resulta una diferenciación entre comarcas de Sierra, de Valle y, también alguna de Piedemonte.



4.2 Datos utilizados:

Se han escogido una serie de datos que tratan de ilustrar las condiciones demográficas, sociales, económicas y de servicios que presenta la estructura municipal riojana y, a su vez, comprobar los efectos que tiene la agregación en unidades supralocales sobre estas condiciones.

Los indicadores utilizados son:

1. Población total (según los datos del Padrón de 2006 publicados por el Instituto Nacional de Estadística).
2. Porcentaje de la población cuya edad es de menos de 25 años (año 2006).
3. Porcentaje de la población cuya edad es mayor de 65 años (año 2006).
4. Porcentaje de variación de la población total en los últimos 10 años (periodo 1996-2006).
5. Porcentaje de extranjeros sobre la población total (año 2006).
6. Porcentaje de trabajadores afiliados al sistema de la Seguridad Social sobre el total de la población (año 2006).
7. Porcentaje de afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social sobre el total de la población (año 2006).
8. Número de farmacias (año 2006).
9. Plazas de alojamiento turístico por habitante (año 2006).
10. Porcentaje de viviendas no principales (vacías o secundarias) sobre el total. Datos del Censo de vivienda de 2001.
11. Gasto municipal por habitante (Media de los ejercicios 2004, 2005 y 2006).
12. Cabezas de ganado bovino por habitante (Censo ganadero de 2005).
13. Porcentaje de superficie labrada sobre la superficie total (Censo agrario de 2005).
14. Porcentaje de superficie plantada con viñedo sobre la superficie total (Censo agrario de 2005).
15. Porcentaje de superficie forestal sobre la superficie total (Censo agrario de 2005).

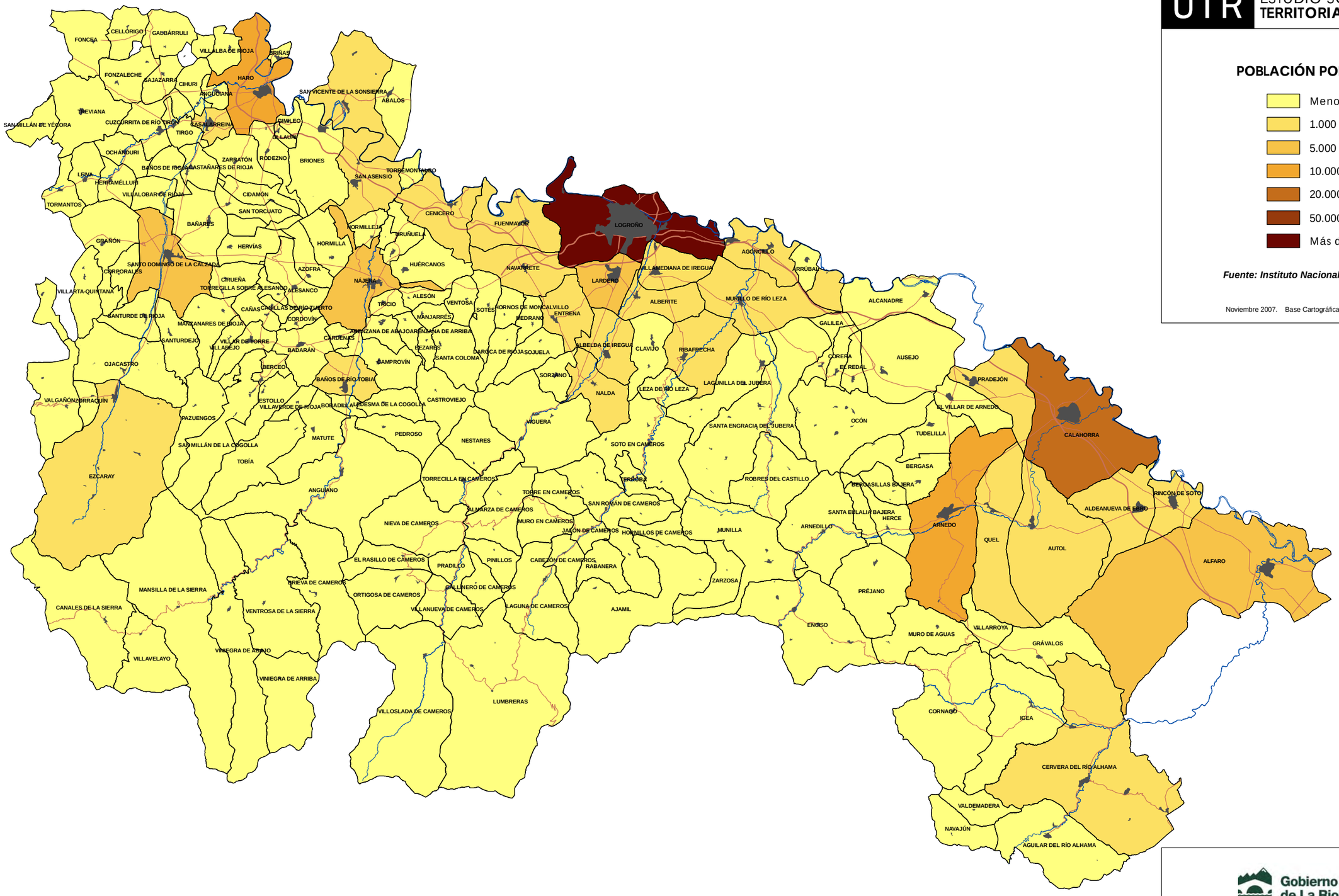
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

POPULACIÓN POR MUNICIPIO

- Menos de 1.000
- 1.000 - 5.000
- 5.000 - 10.000
- 10.000 - 20.000
- 20.000 - 50.000
- 50.000 - 100.000
- Más de 100.000

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (enero 2007)

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

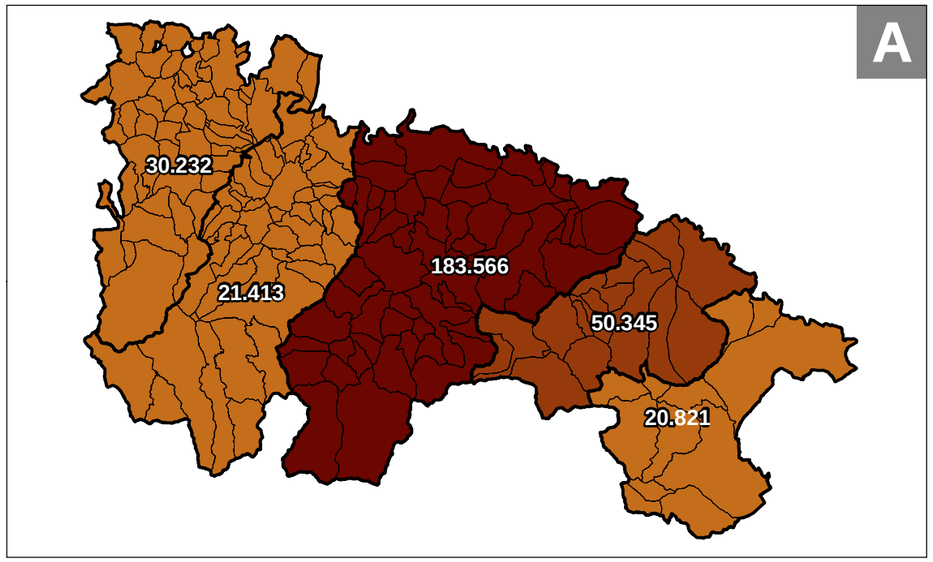


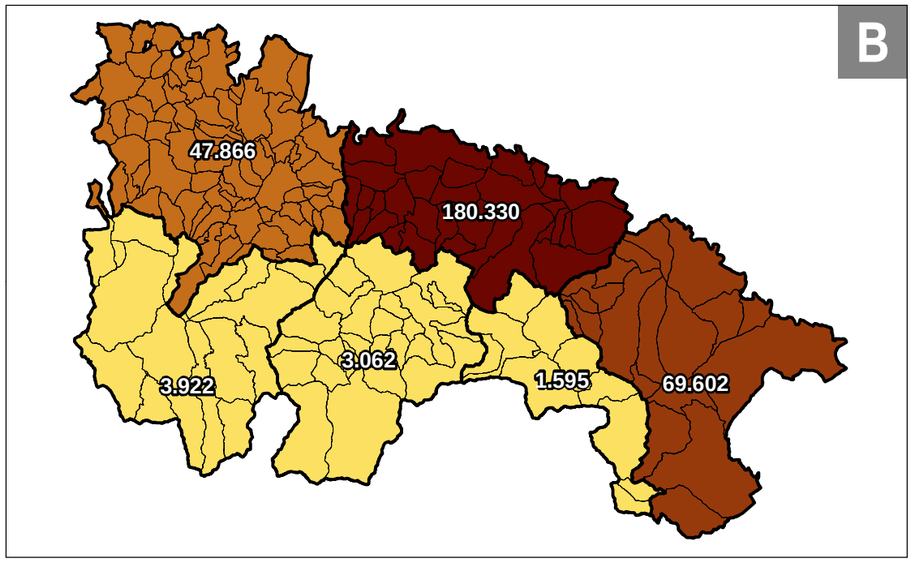
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

01 Población (Padrón 2006)





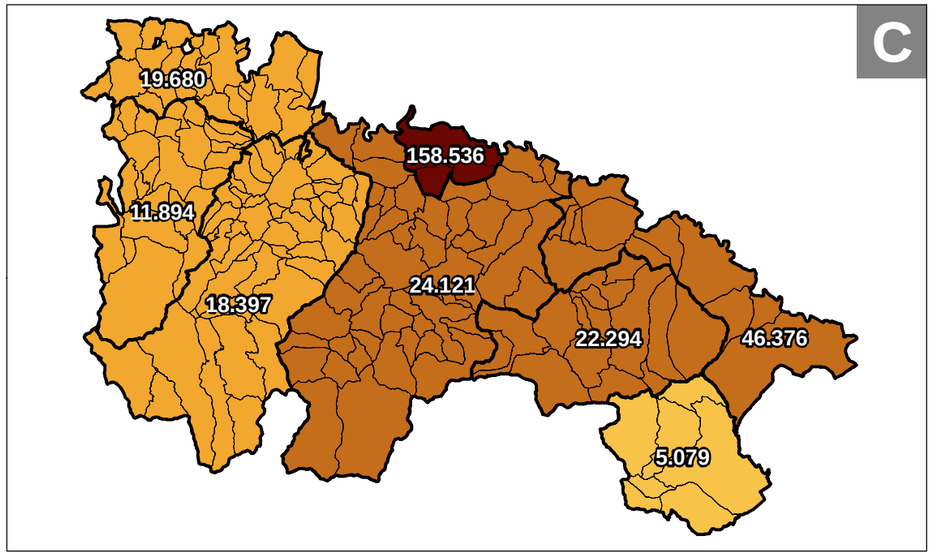
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

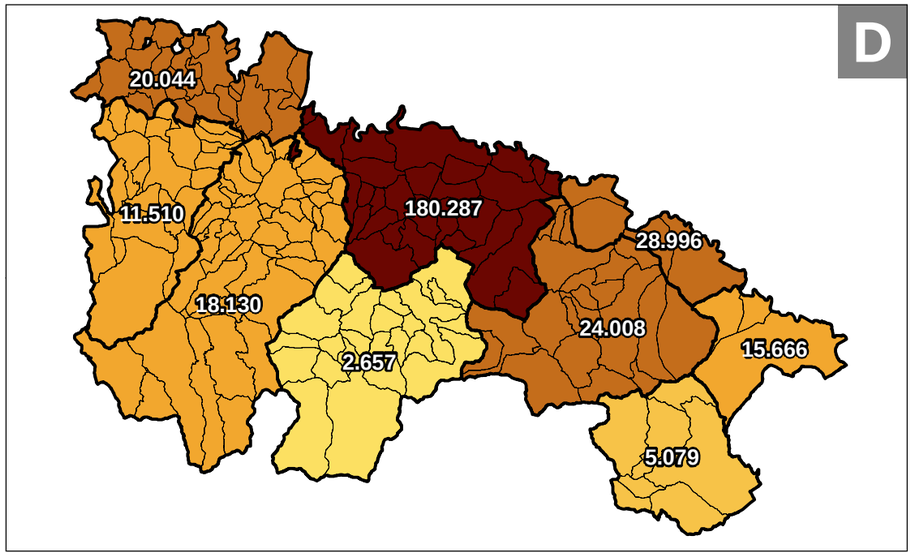
POBLACIÓN POR ZONA

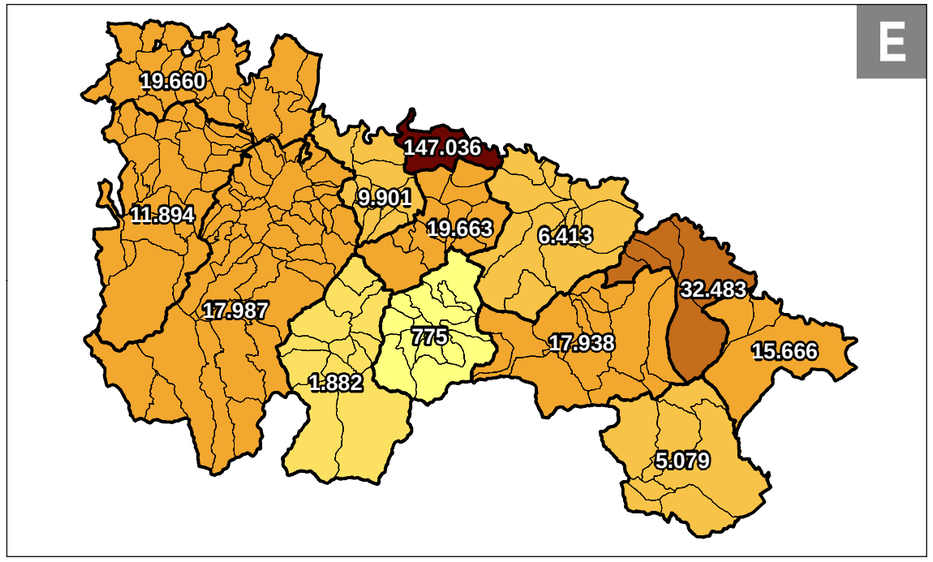
- Menos de 1.000
- 1.000 - 5.000
- 5.000 - 10.000
- 10.000 - 20.000
- 20.000 - 50.000
- 50.000 - 100.000
- Más de 100.000

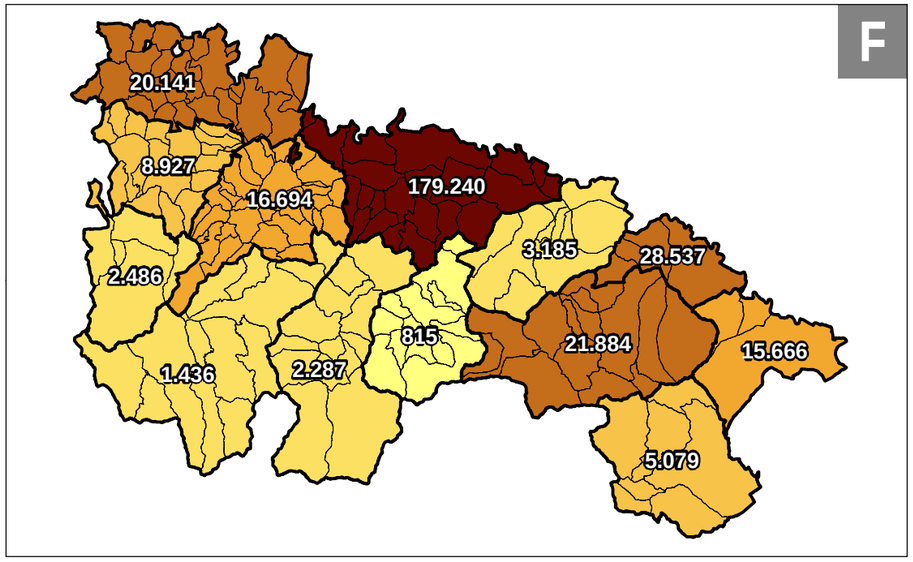
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (enero 2007)

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









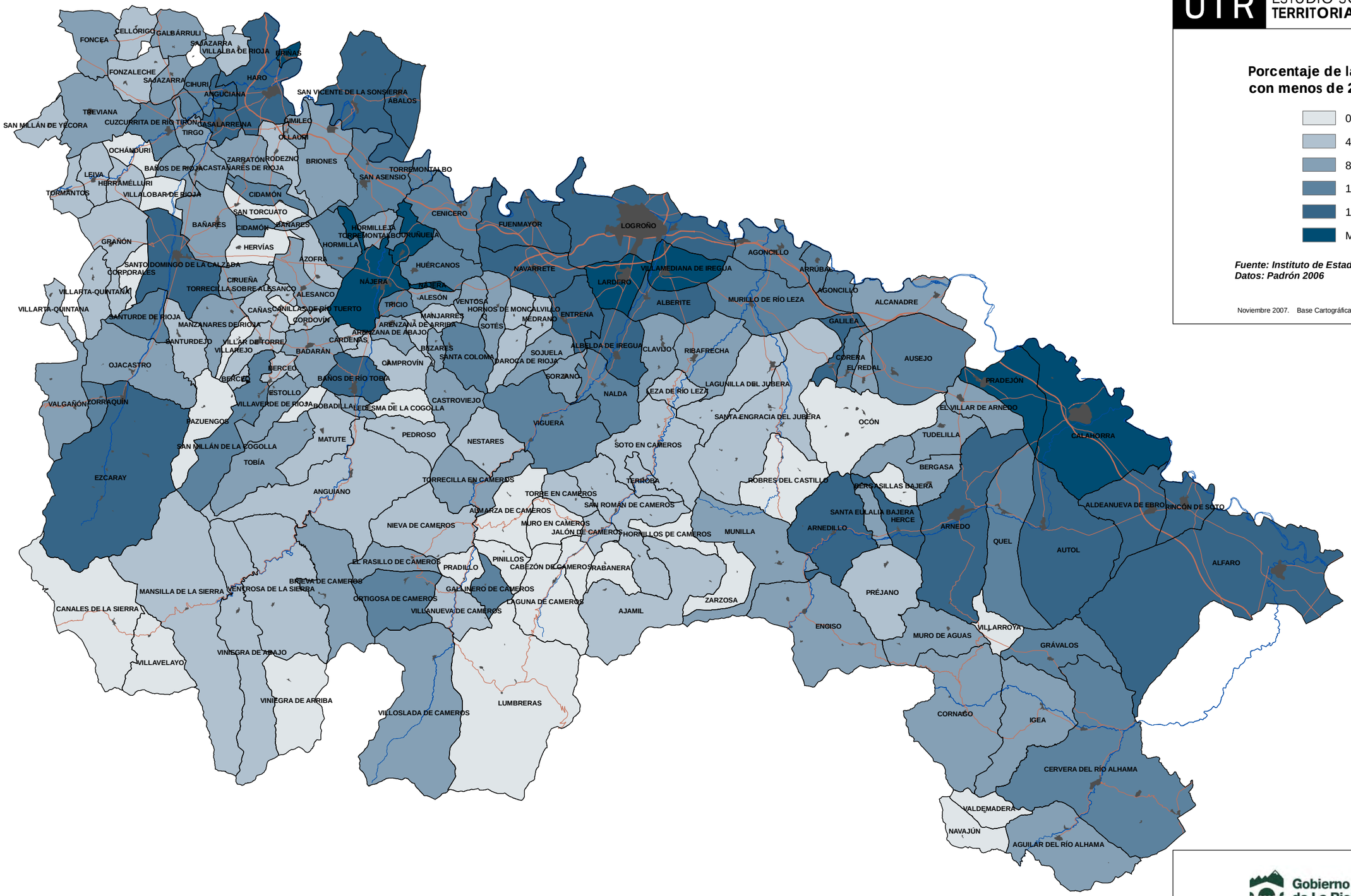
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

01 Población (Padrón 2006)

UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**



Porcentaje de la población total con menos de 25 años

- 0% - 4%
- 4% - 8%
- 8% - 12%
- 12% - 16%
- 16% - 20%
- Más del 20%

Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Padrón 2006

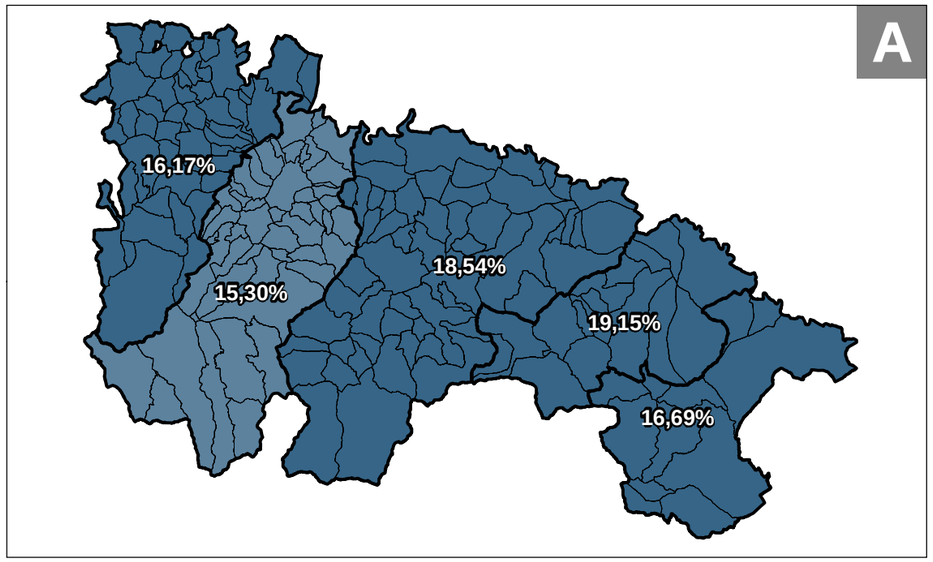
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

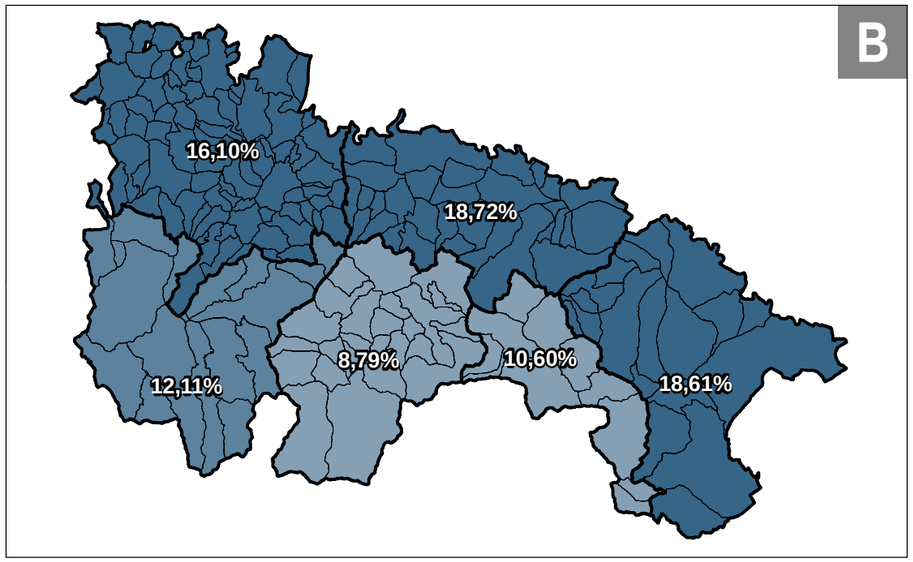
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

02 Población Joven (-25 años)





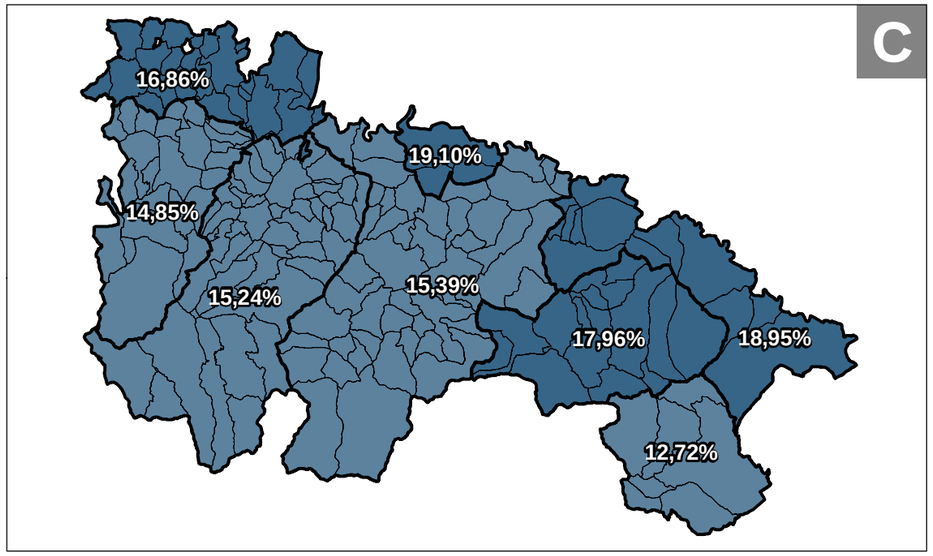
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

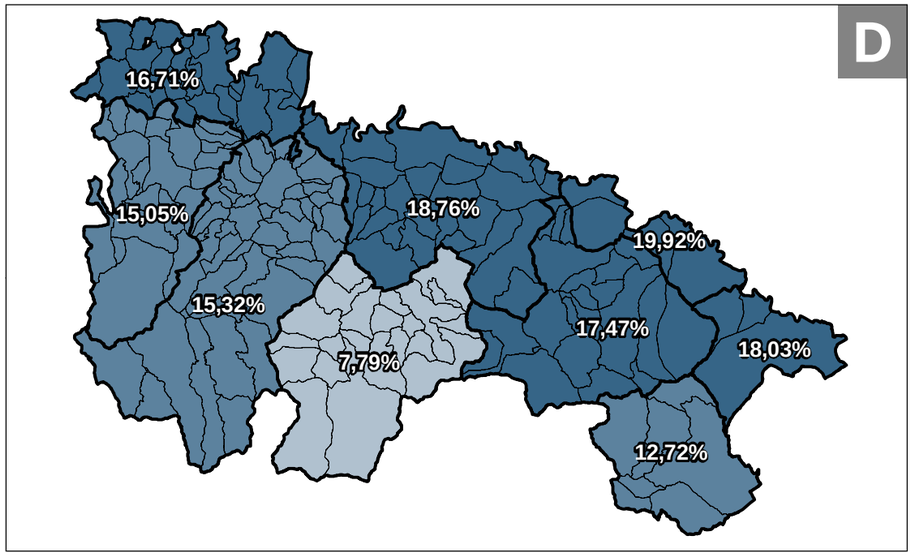
Porcentaje de la población total con menos de 25 años

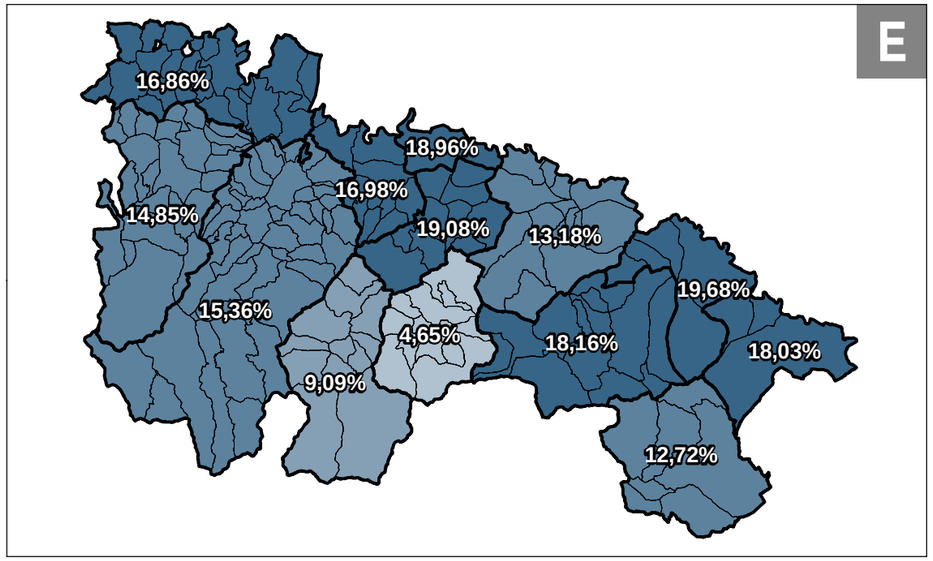
- 0% - 4%
- 4% - 8%
- 8% - 12%
- 12% - 16%
- 16% - 20%
- Más del 20%

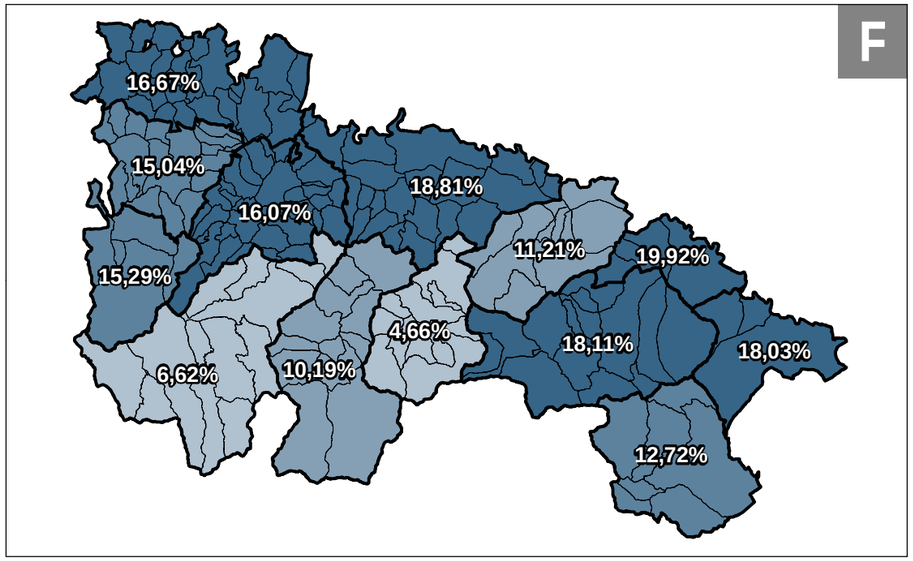
Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Padrón 2006

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









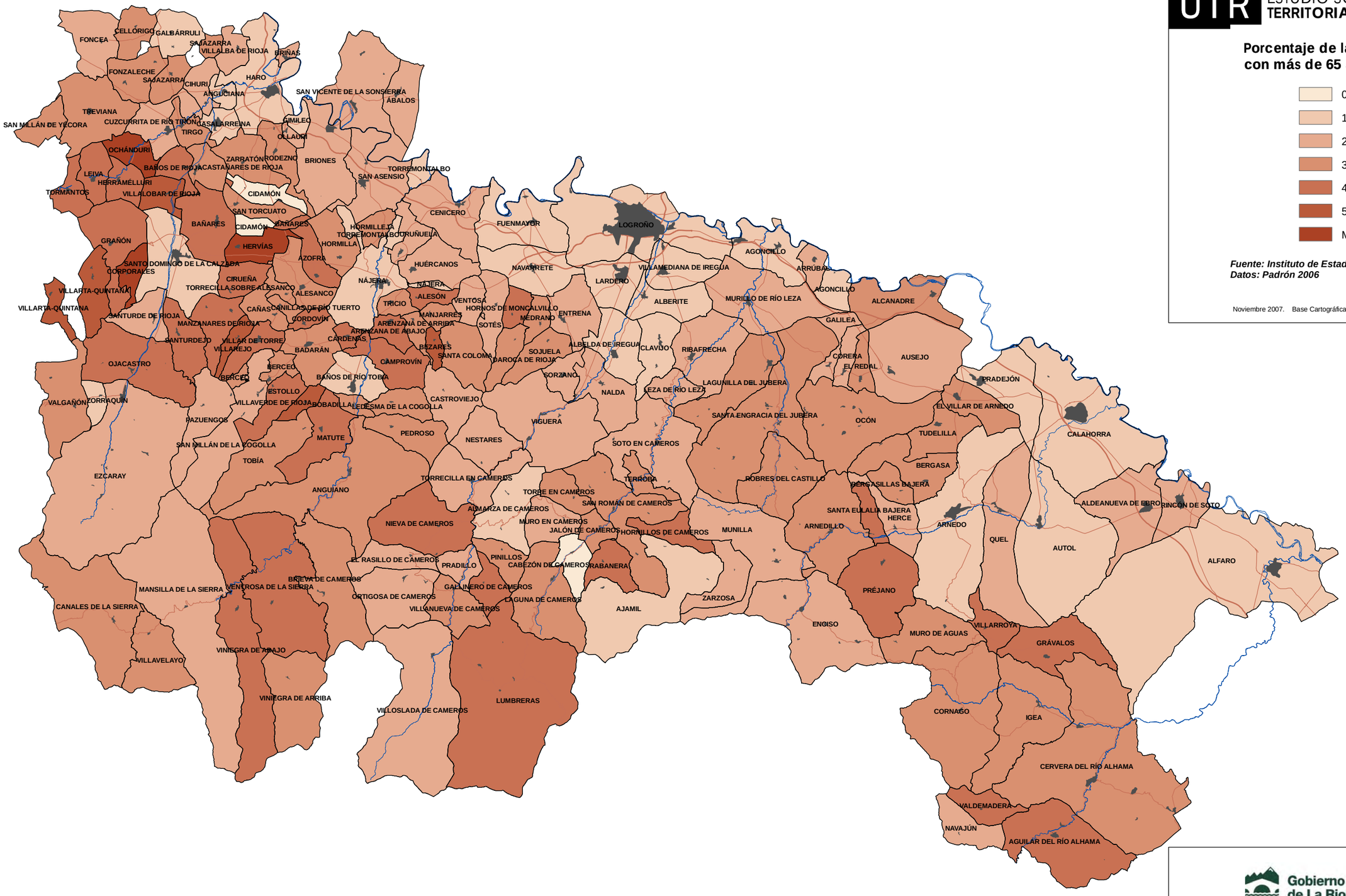
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

02

Población Joven (-25 años)



UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

Porcentaje de la población total con más de 65 años

- 0 - 10%
- 10 - 20%
- 20 - 30%
- 30 - 40%
- 40 - 50%
- 50 - 60%
- Más de 70%

Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Padrón 2006

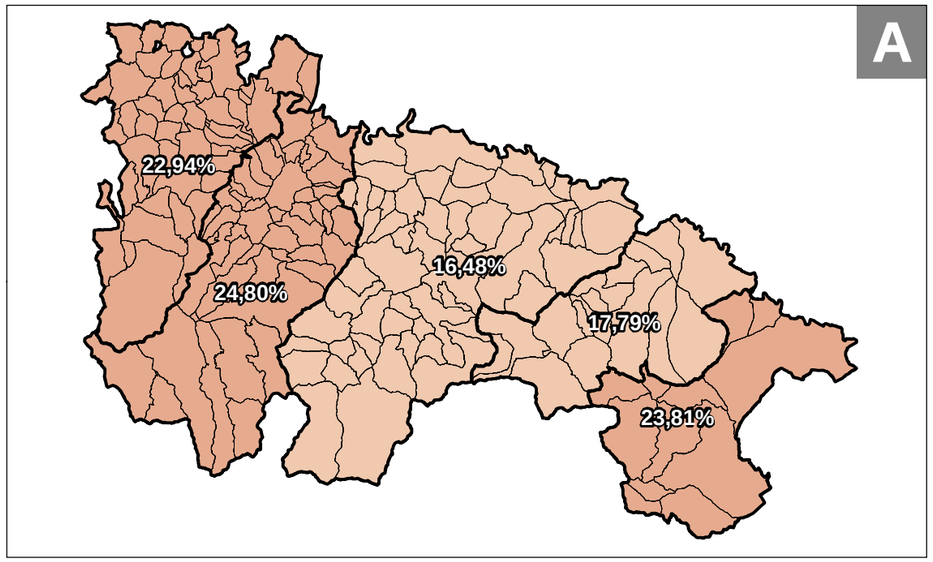
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

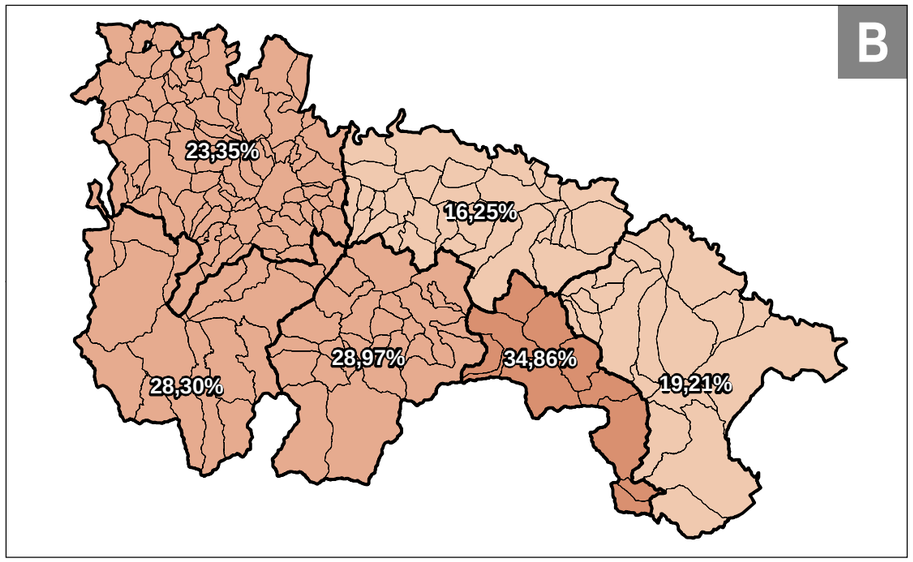
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

03 Población Envejecida (+65 años)

0 DIVISIÓN MUNICIPAL





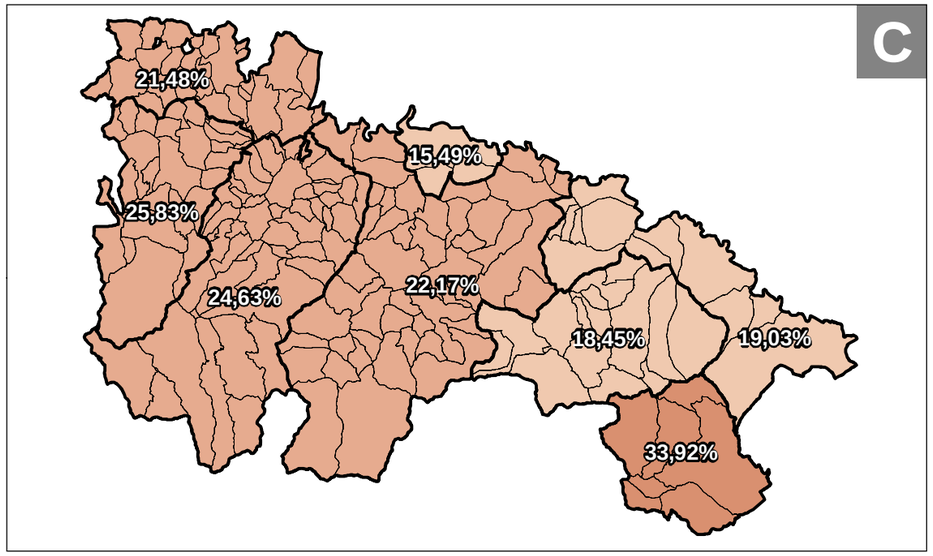
UTR ESTUDIO SOBRE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA

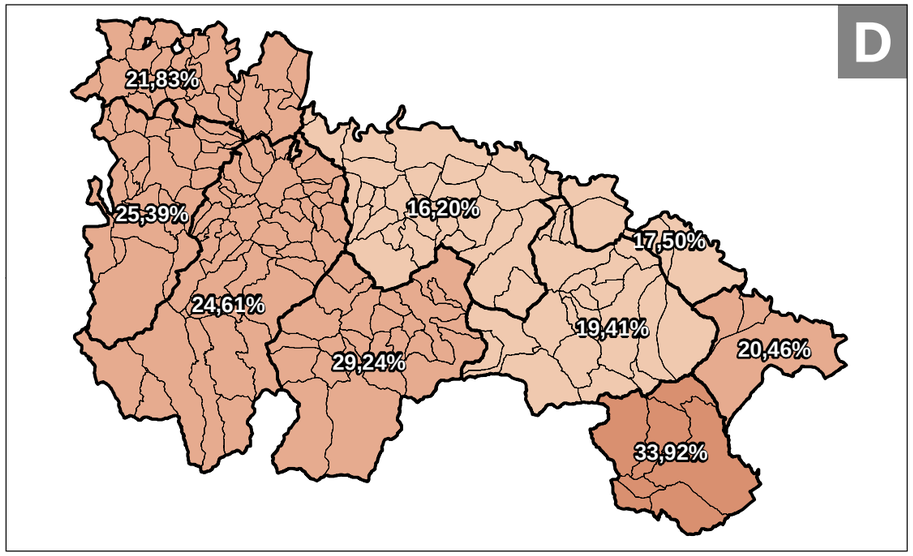
Porcentaje de la población total con más de 65 años

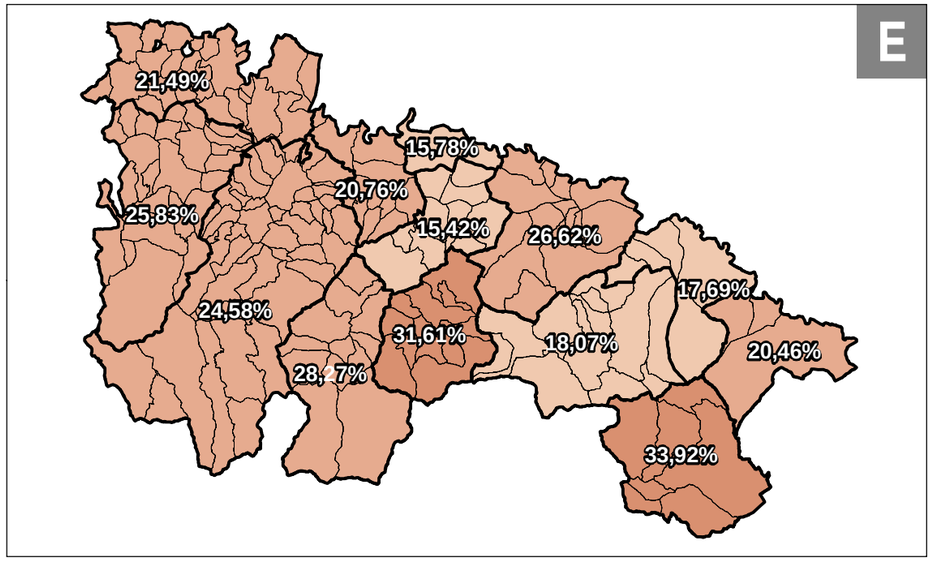
- 0 - 10%
- 10 - 20%
- 20 - 30%
- 30 - 40%
- 40 - 50%
- 50 - 60%
- Más de 70%

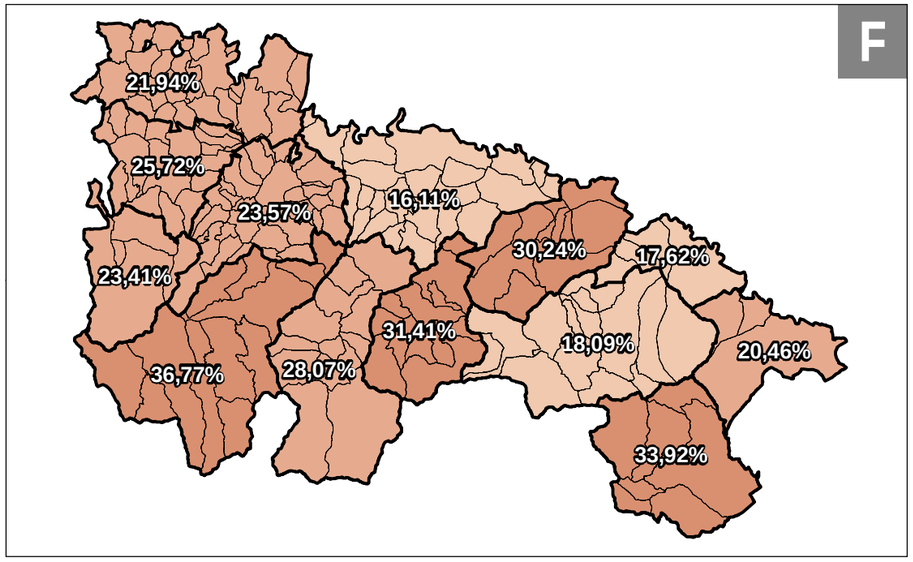
Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Padrón 2006

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









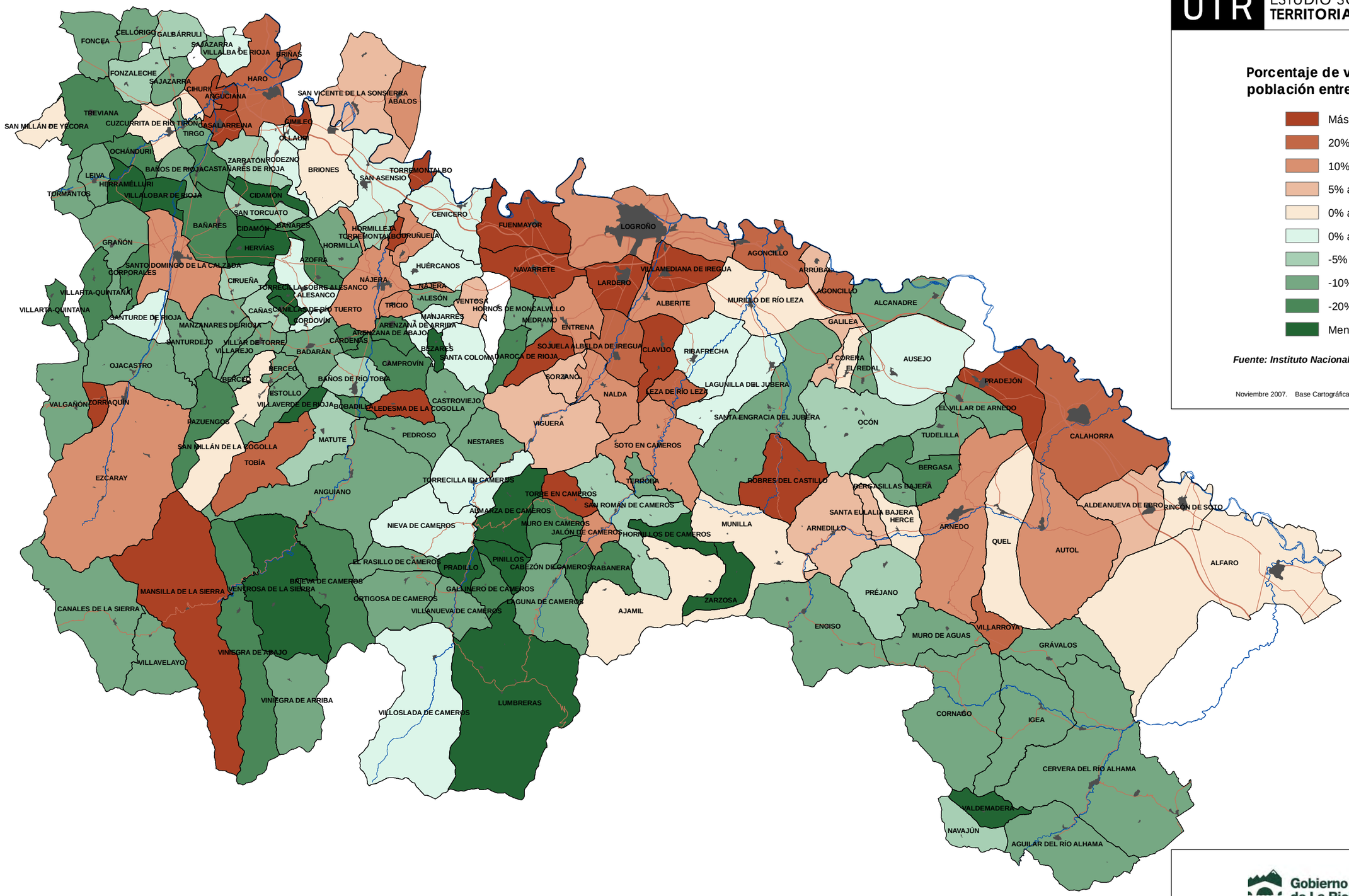
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

03 Población Envejecida (+65 años)

UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**



Porcentaje de variación de la población entre 1996 y 2006

- Más del 30%
- 20% a 30%
- 10% a 20%
- 5% a 10%
- 0% a 5%
- 0% a -5%
- -5% a -10%
- -10% a -20%
- -20% a -30%
- Menos de -30%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

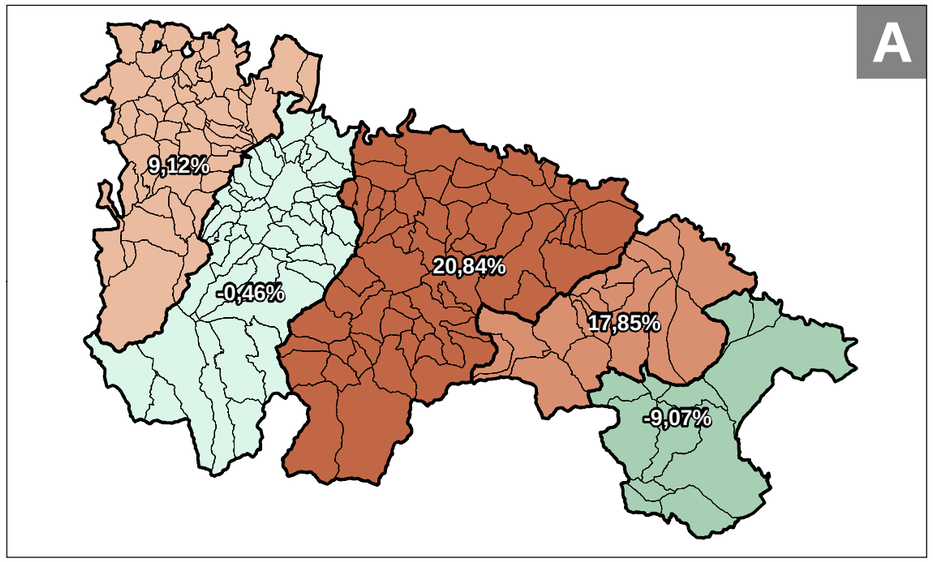
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

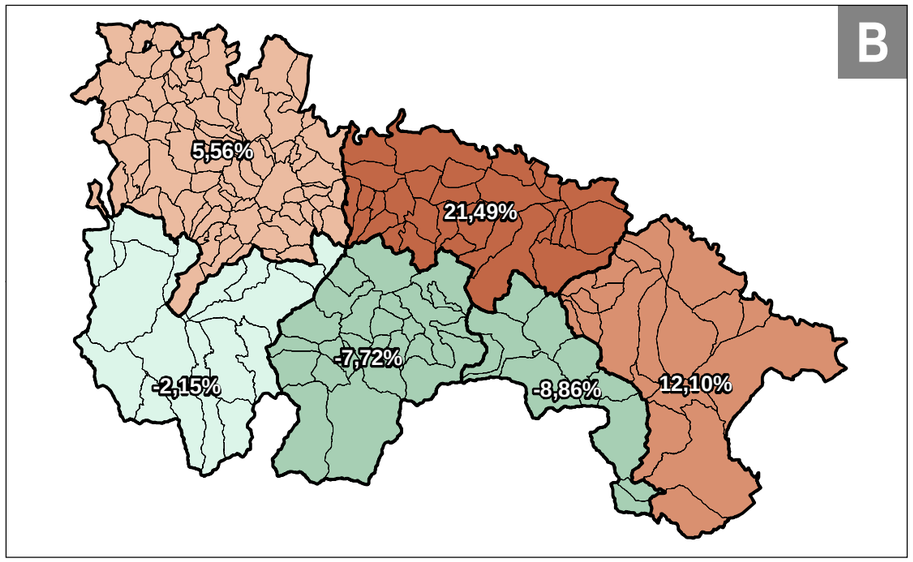
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

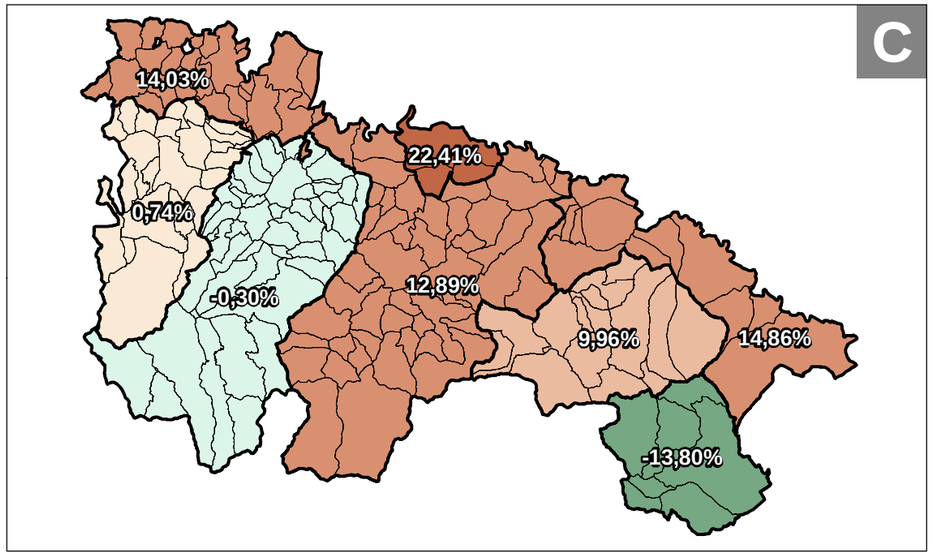
Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

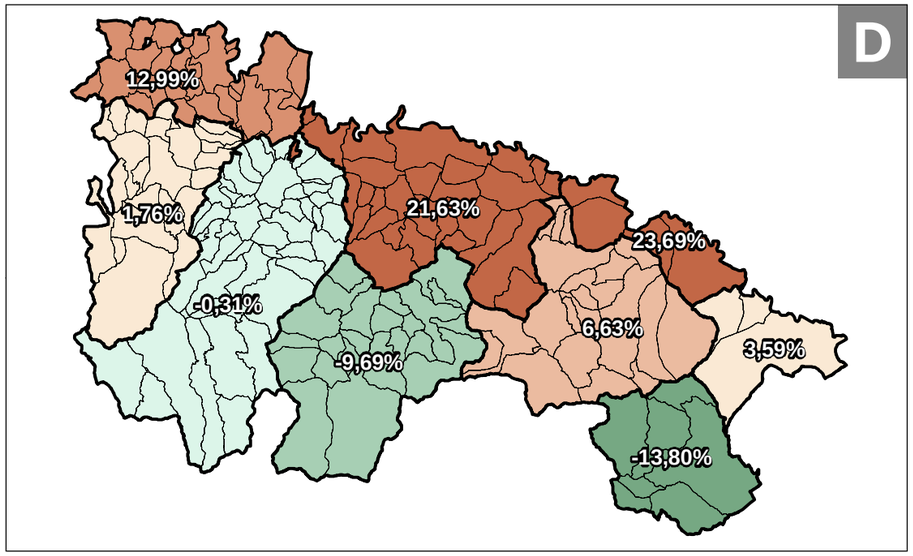
04 Variación de la población (1996-2006)

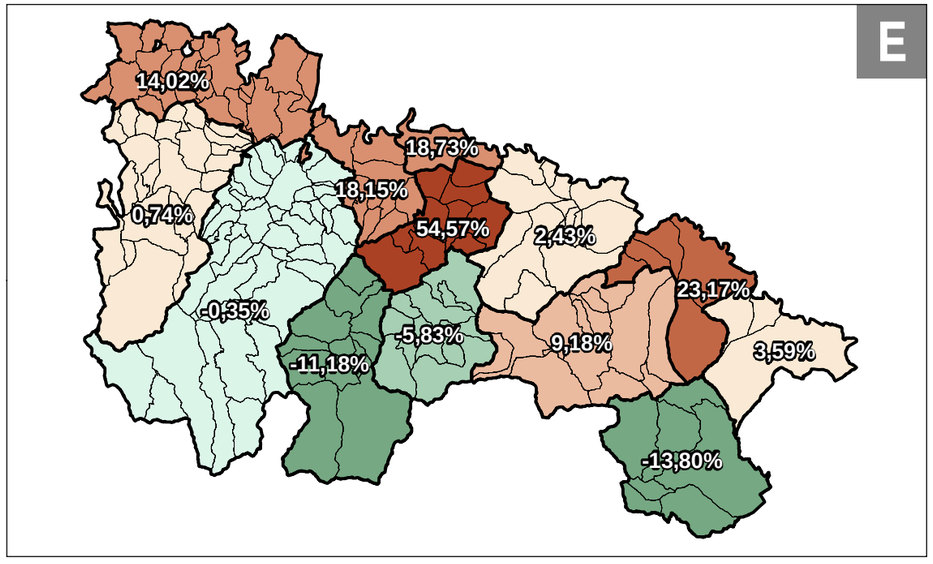
0 DIVISIÓN MUNICIPAL

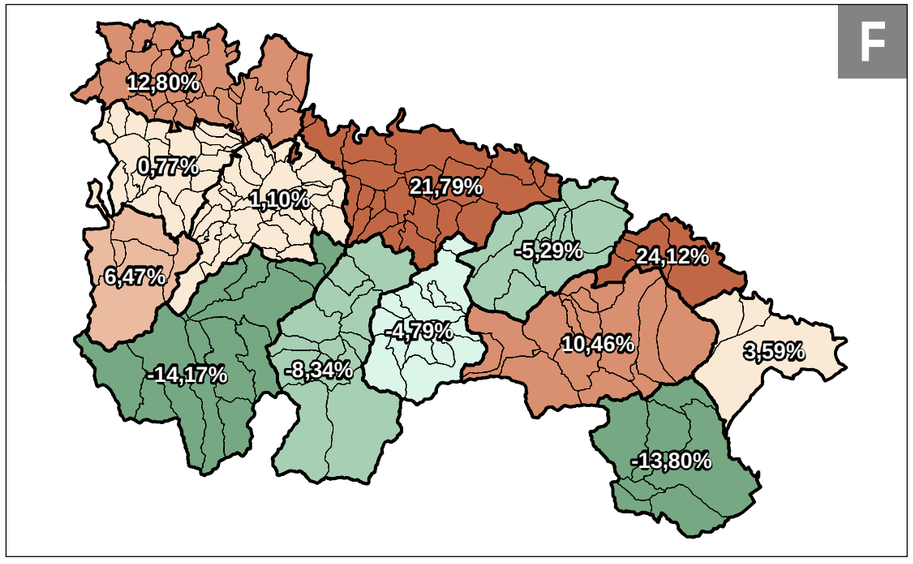












UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

Porcentaje de variación de la población entre 1996 y 2006

- Más del 30%
- 20% a 30%
- 10% a 20%
- 5% a 10%
- 0% a 5%
- 0% a -5%
- -5% a -10%
- -10% a -20%
- -20% a -30%
- Menos de -30%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

04

Variación de la población (1996-2006)

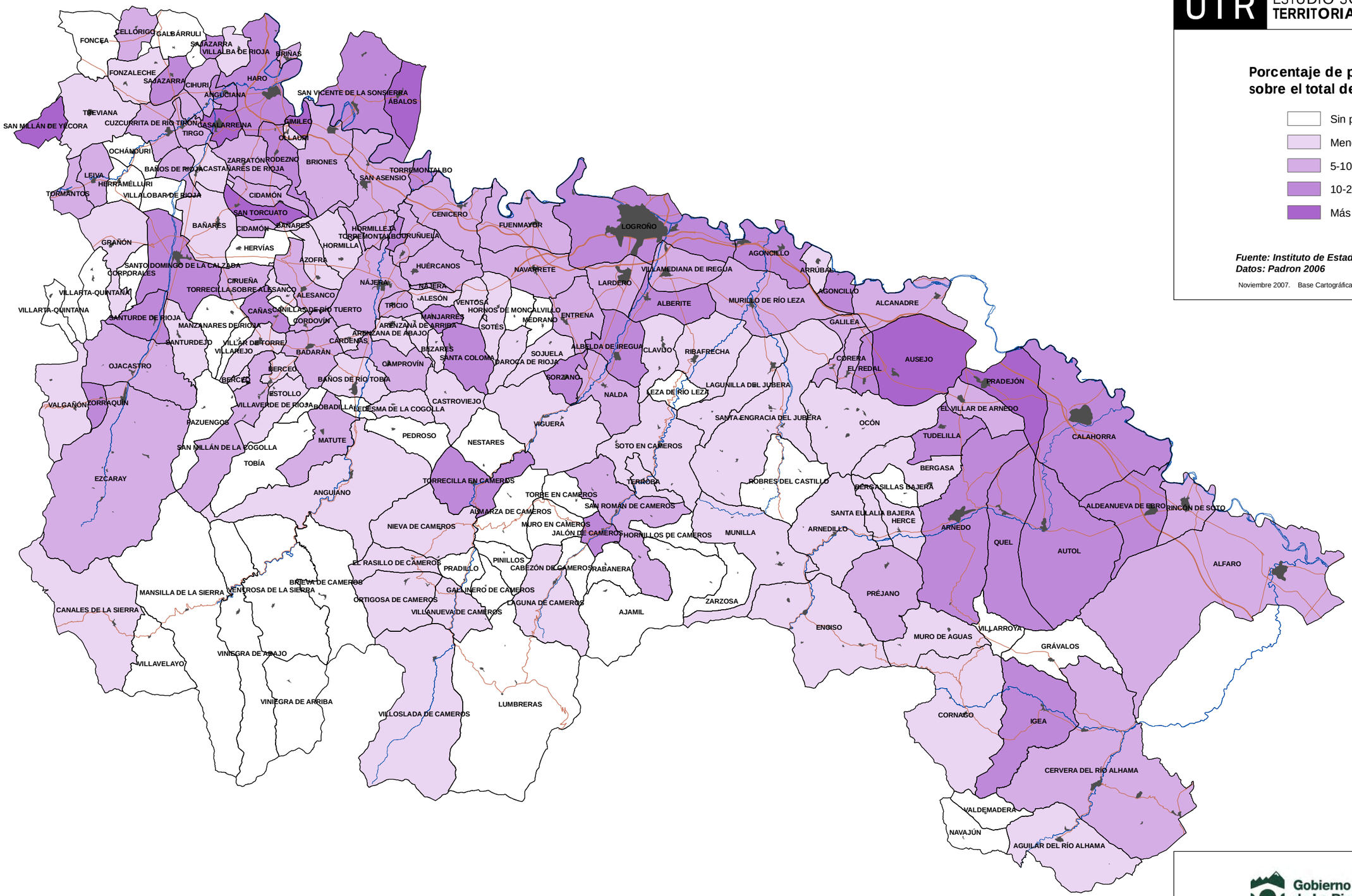
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

Porcentaje de población extranjera sobre el total del municipio

- Sin población extranjera
- Menos del 5%
- 5-10%
- 10-20%
- Más del 20%

Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja
Datos: Padron 2006

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

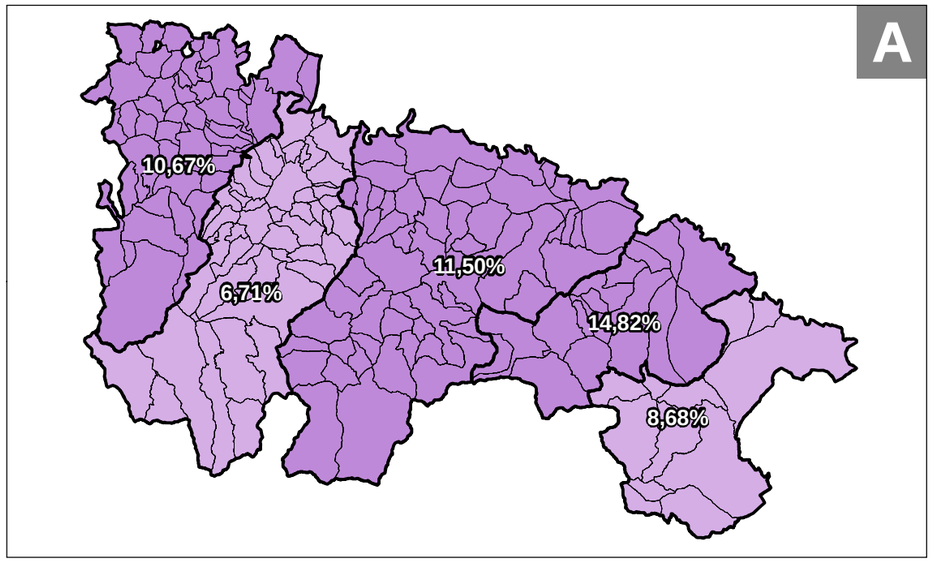


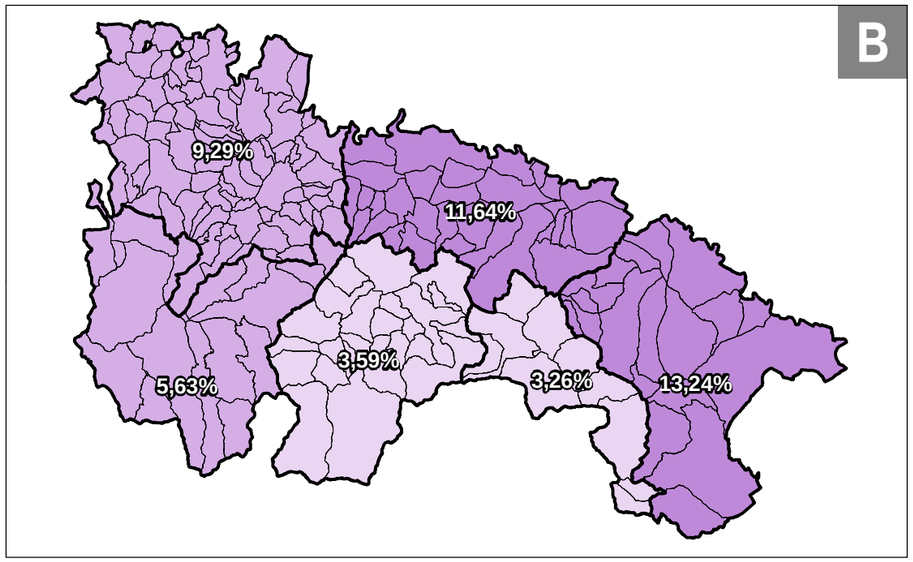
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

05 Población Extranjera

0 DIVISIÓN MUNICIPAL





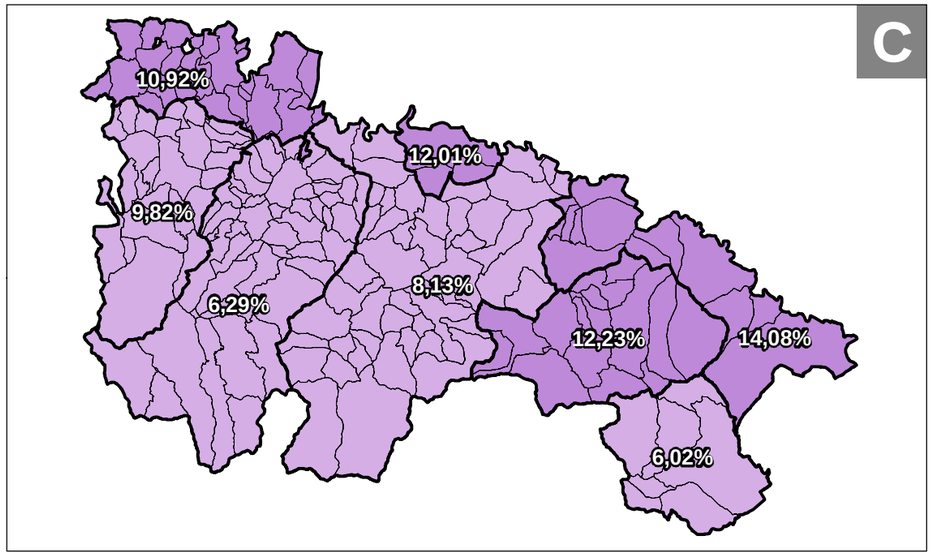
UTR ESTUDIO SOBRE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA

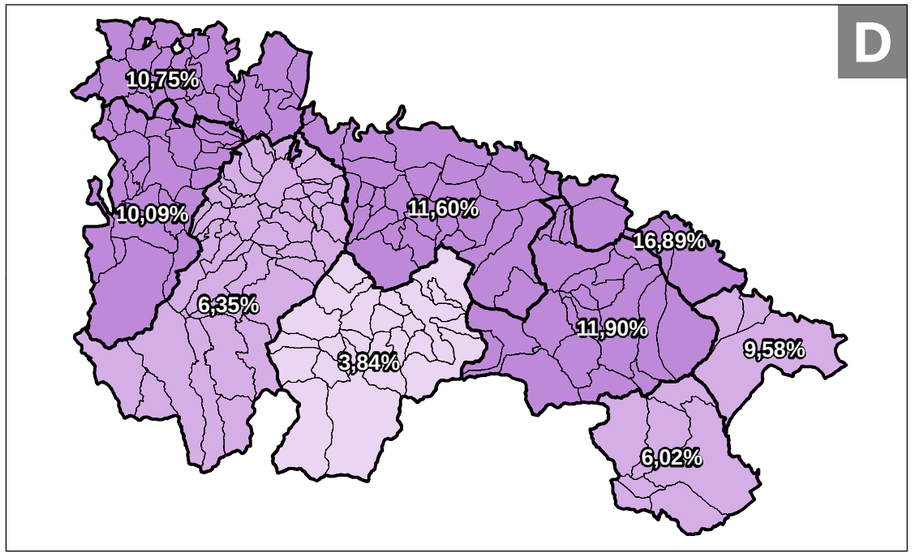
Porcentaje de población extranjera sobre el total

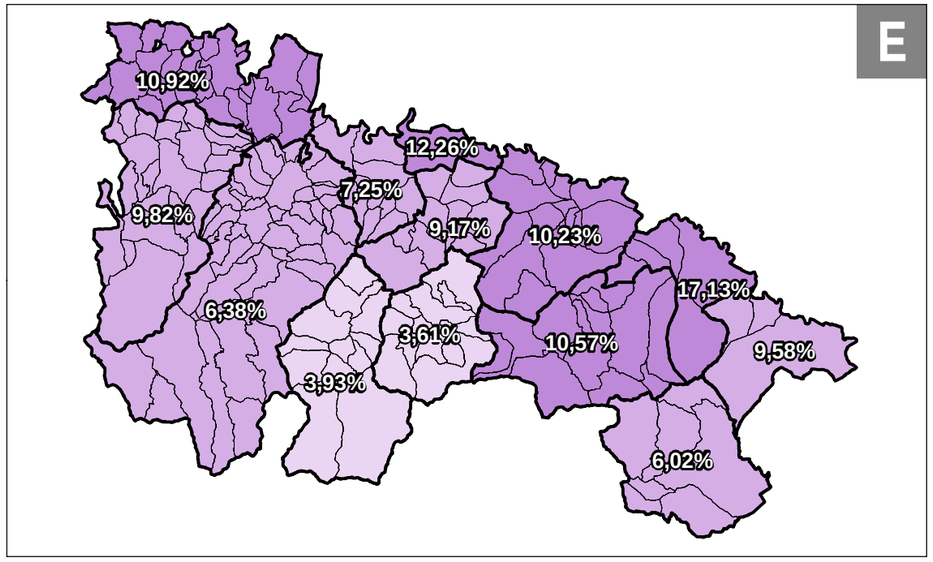
- Sin población extranjera
- Menos del 5%
- 5-10%
- 10-20%
- Más del 20%

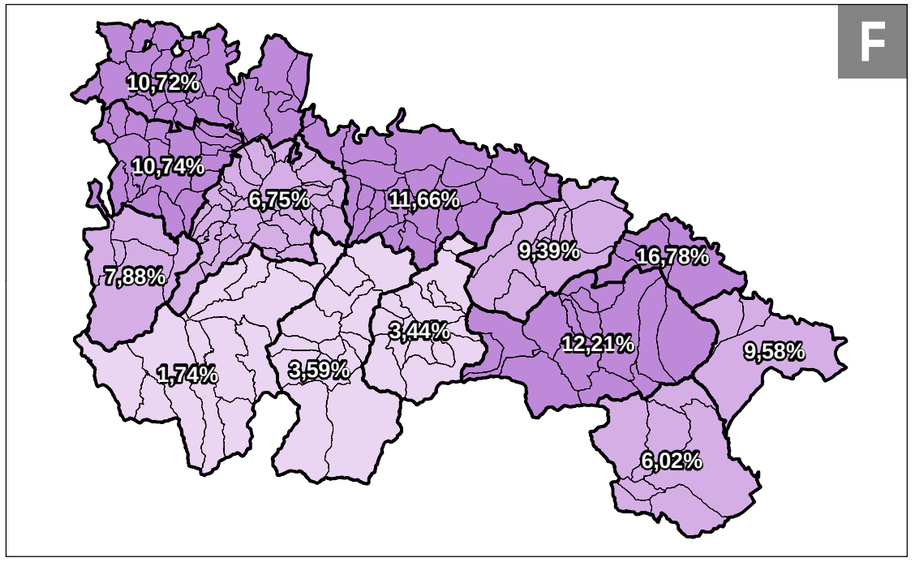
Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja
Datos: Padron 2006

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









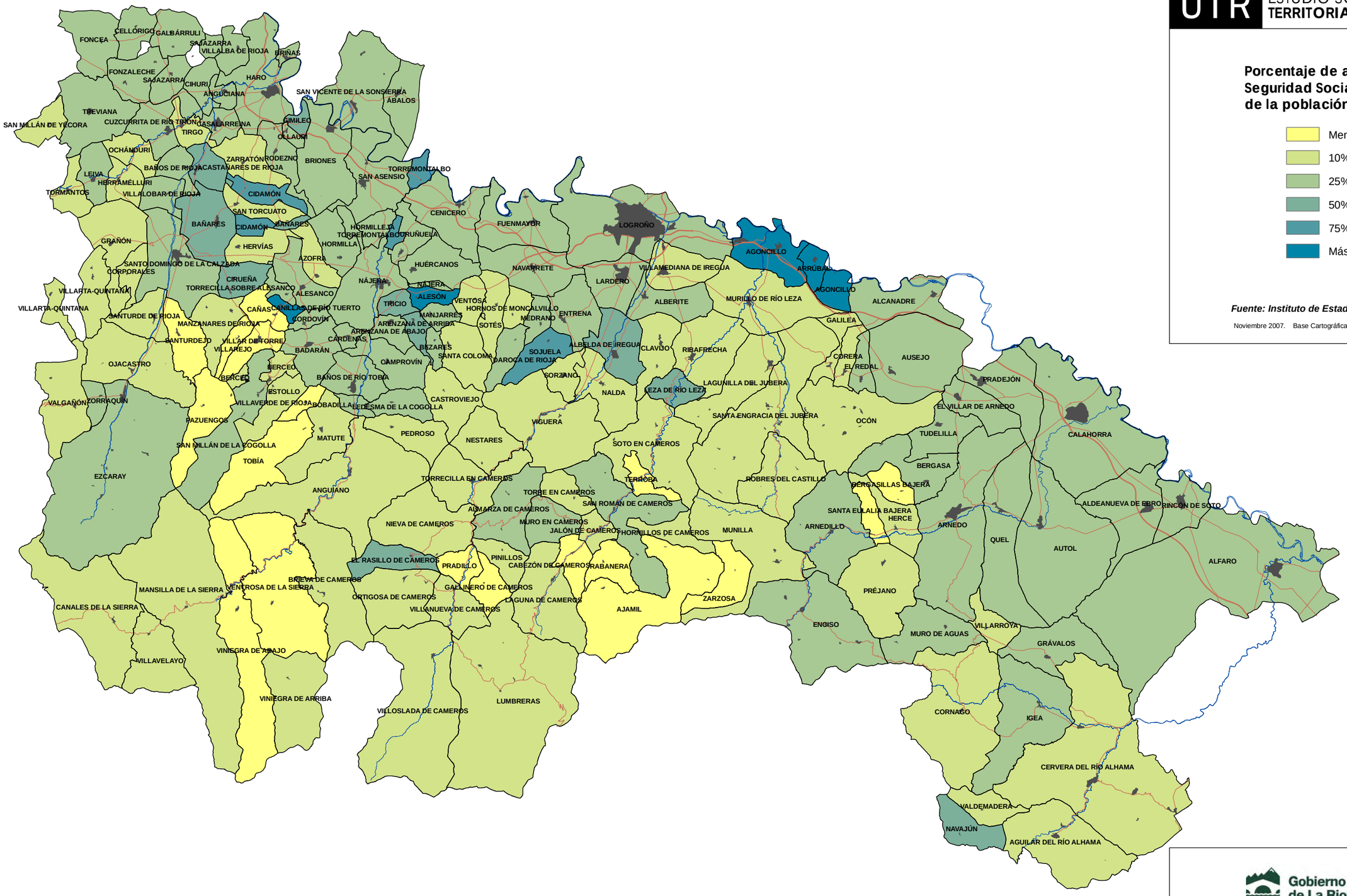
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

05 Población Extranjera

UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**



Porcentaje de afiliados a la Seguridad Social sobre el total de la población municipal

- Menos del 10%
- 10% - 25%
- 25% - 50%
- 50% - 75%
- 75% - 100%
- Más del 100%

Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja

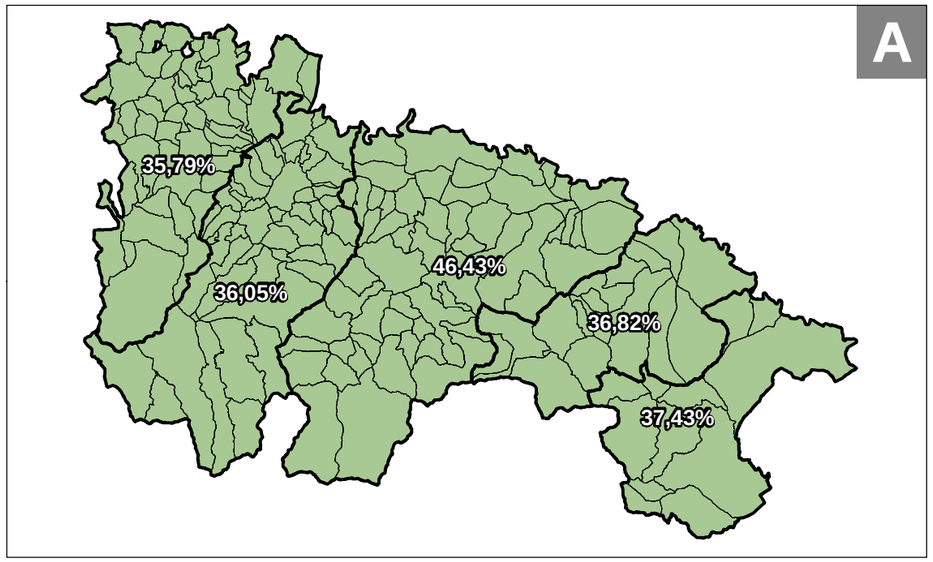
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

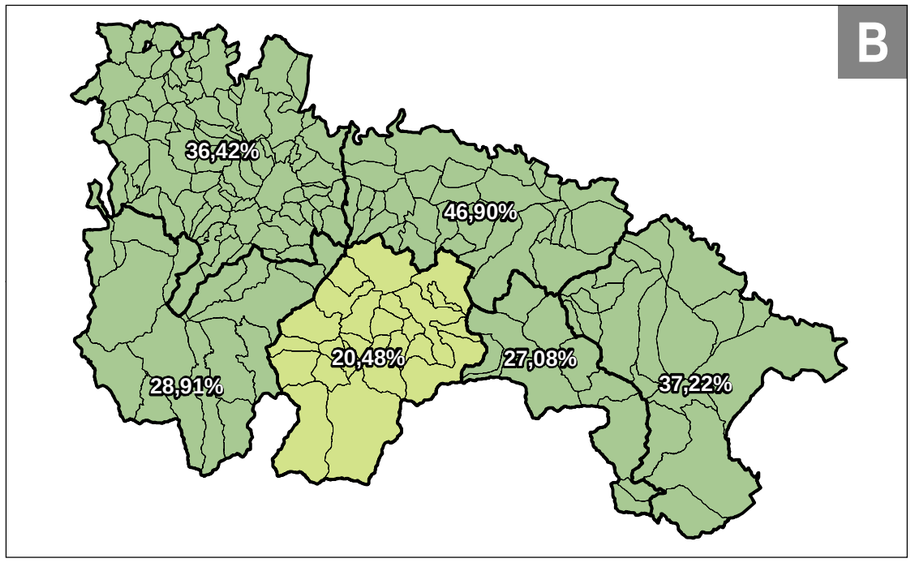
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

06 **Afiliados a la Seguridad Social**

0 DIVISIÓN MUNICIPAL





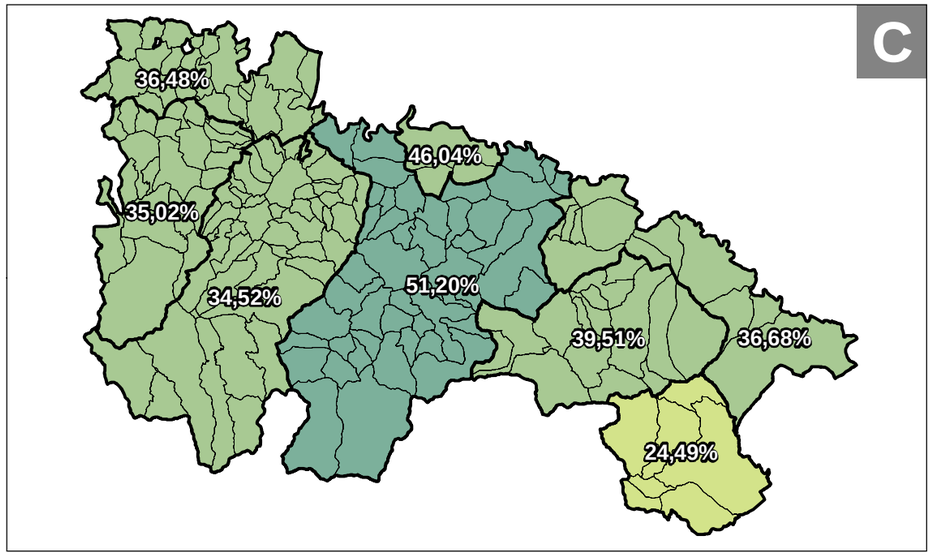
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

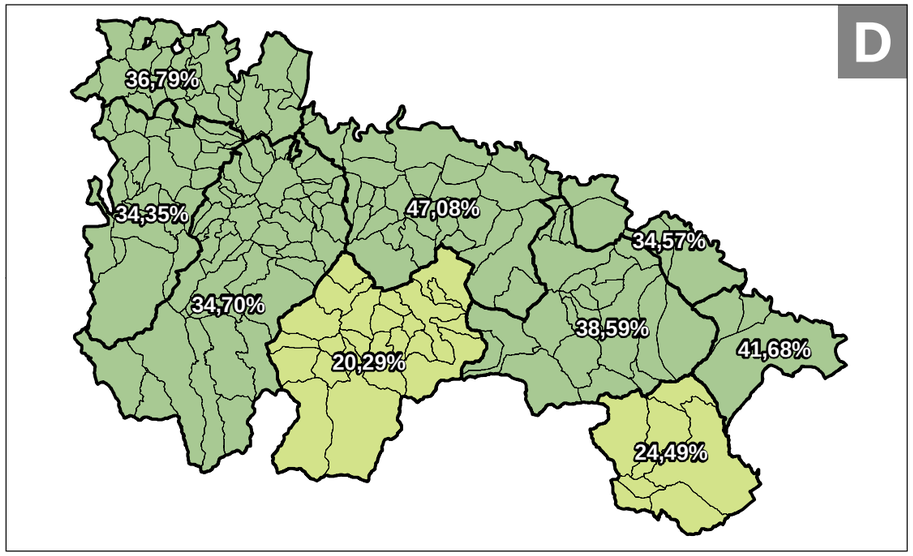
Porcentaje de afiliados a la Seguridad Social sobre el total de la población

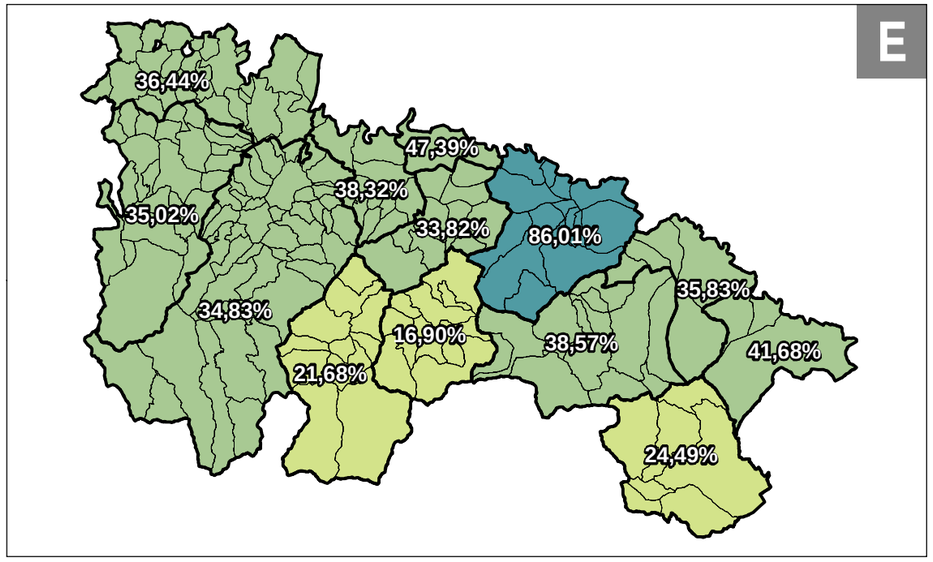
- Menos del 10%
- 10% - 25%
- 25% - 50%
- 50% - 75%
- 75% - 100%
- Más del 100%

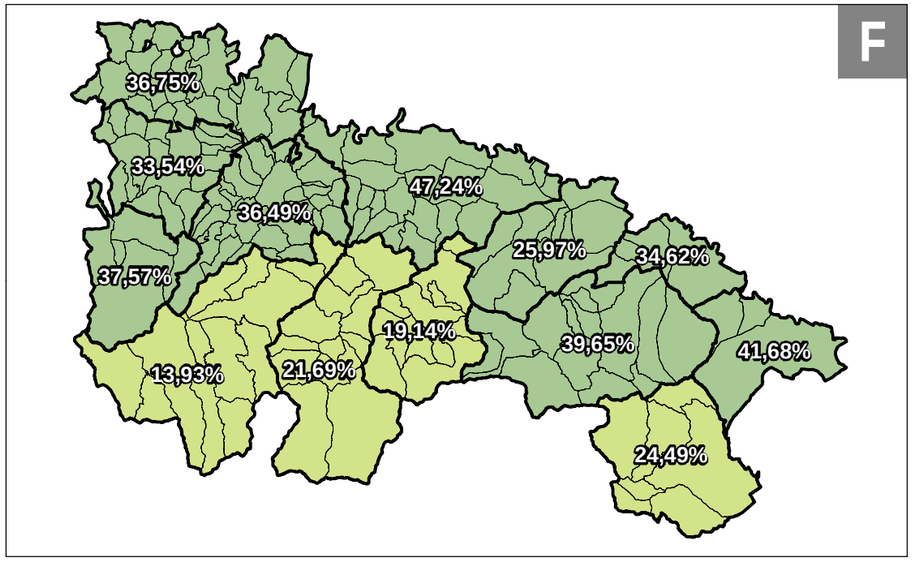
Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja
Datos: Padron 2006

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

06

Afiliados a la Seguridad Social

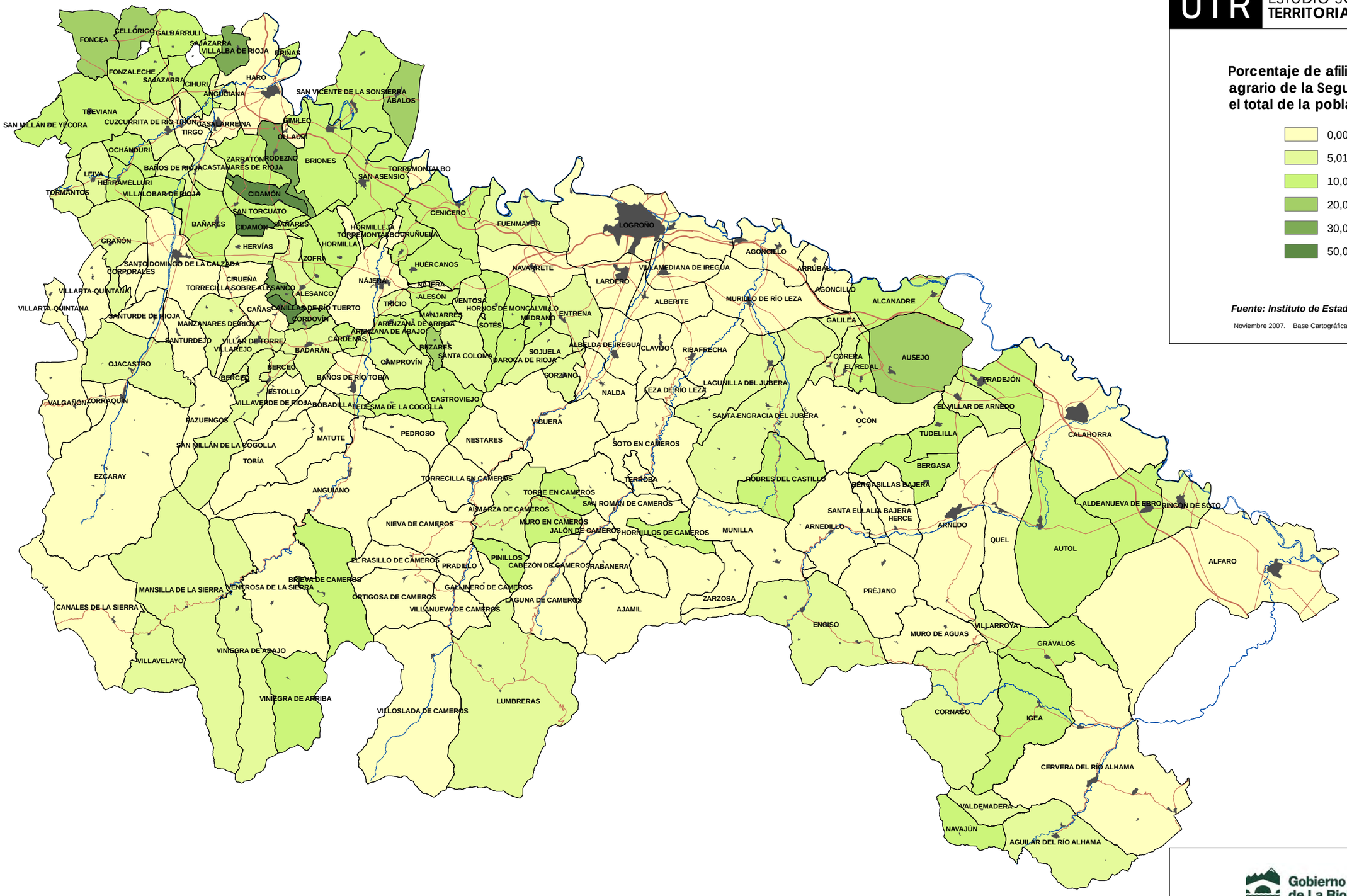
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

Porcentaje de afiliados al régimen agrario de la Seguridad Social sobre el total de la población municipal

- 0,00% - 5,00%
- 5,01% - 10,00%
- 10,01% - 20,00%
- 20,01% - 30,00%
- 30,01% - 50,00%
- 50,01% - 120,00%

Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.



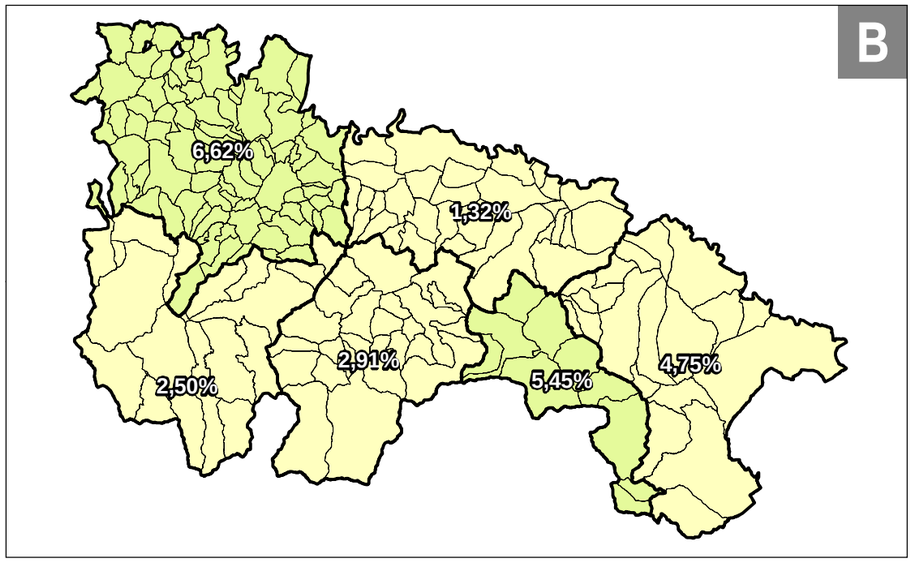
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

07

Agricultores



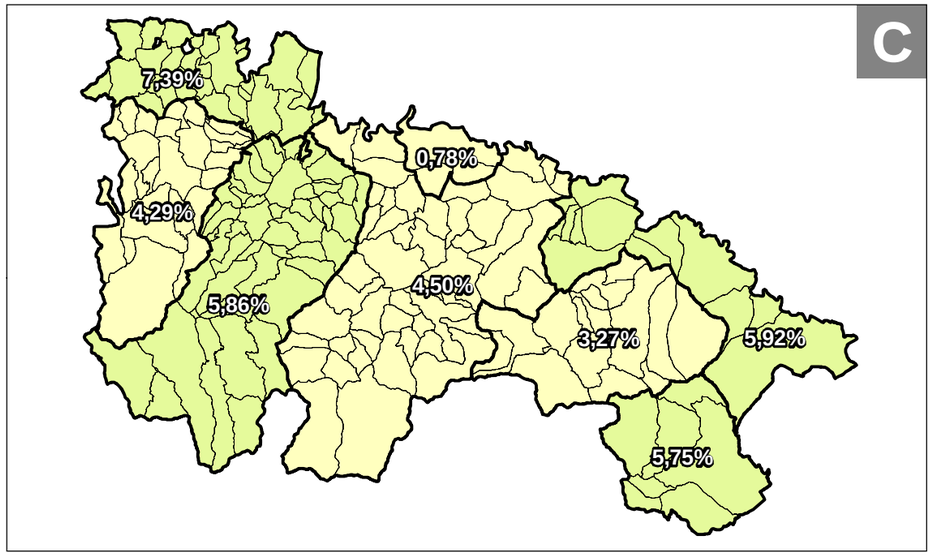
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

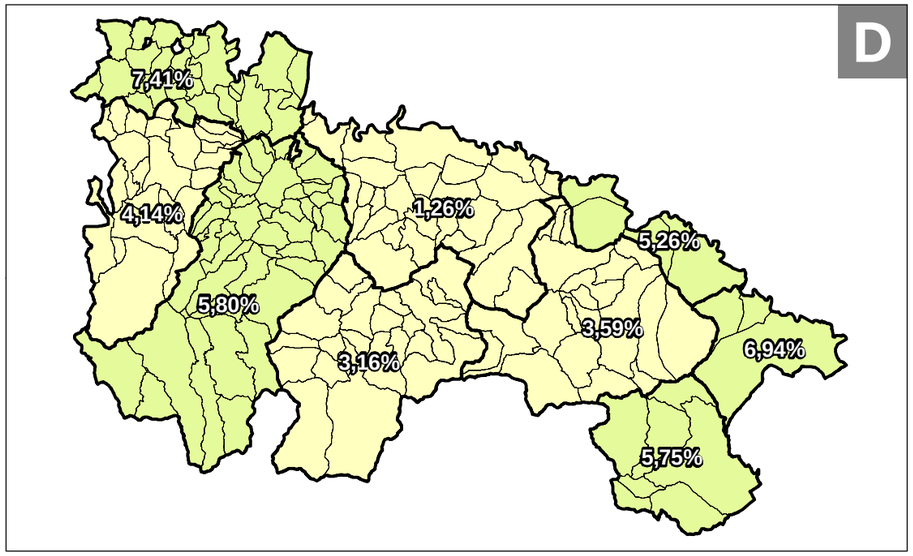
Porcentaje de afiliados al régimen agrario de la Seguridad Social sobre el total de la población

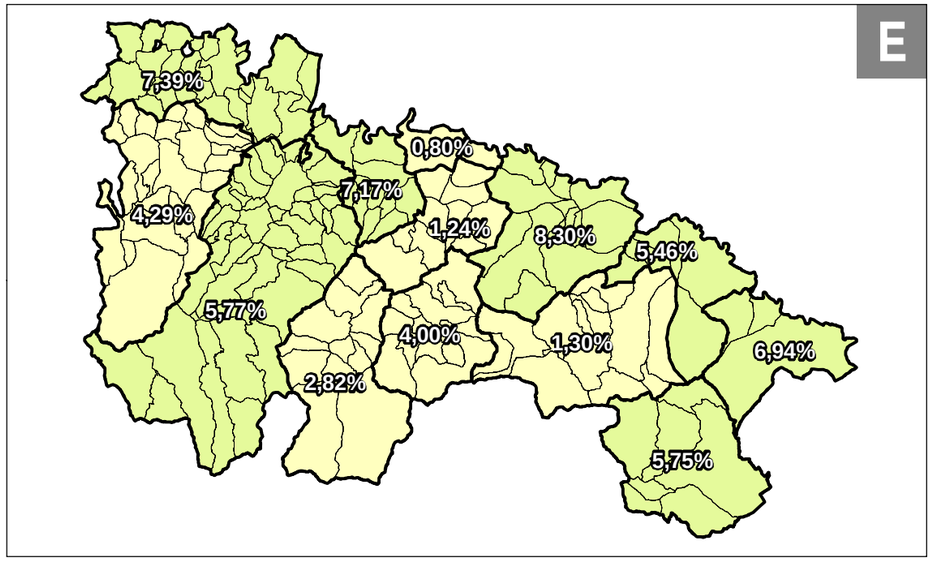
- 0,00% - 5,00%
- 5,01% - 10,00%
- 10,01% - 20,00%
- 20,01% - 30,00%
- 30,01% - 50,00%
- 50,01% - 120,00%

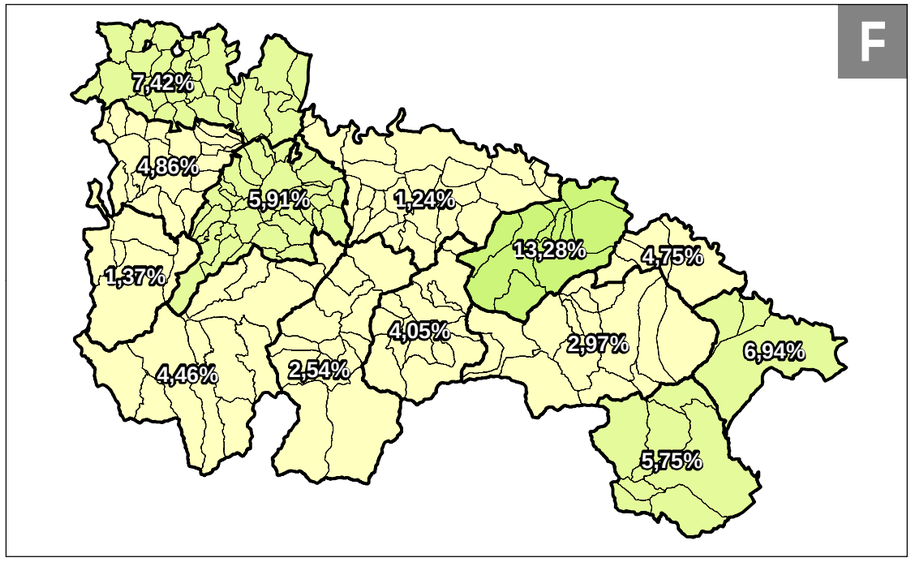
Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

07

Agricultores

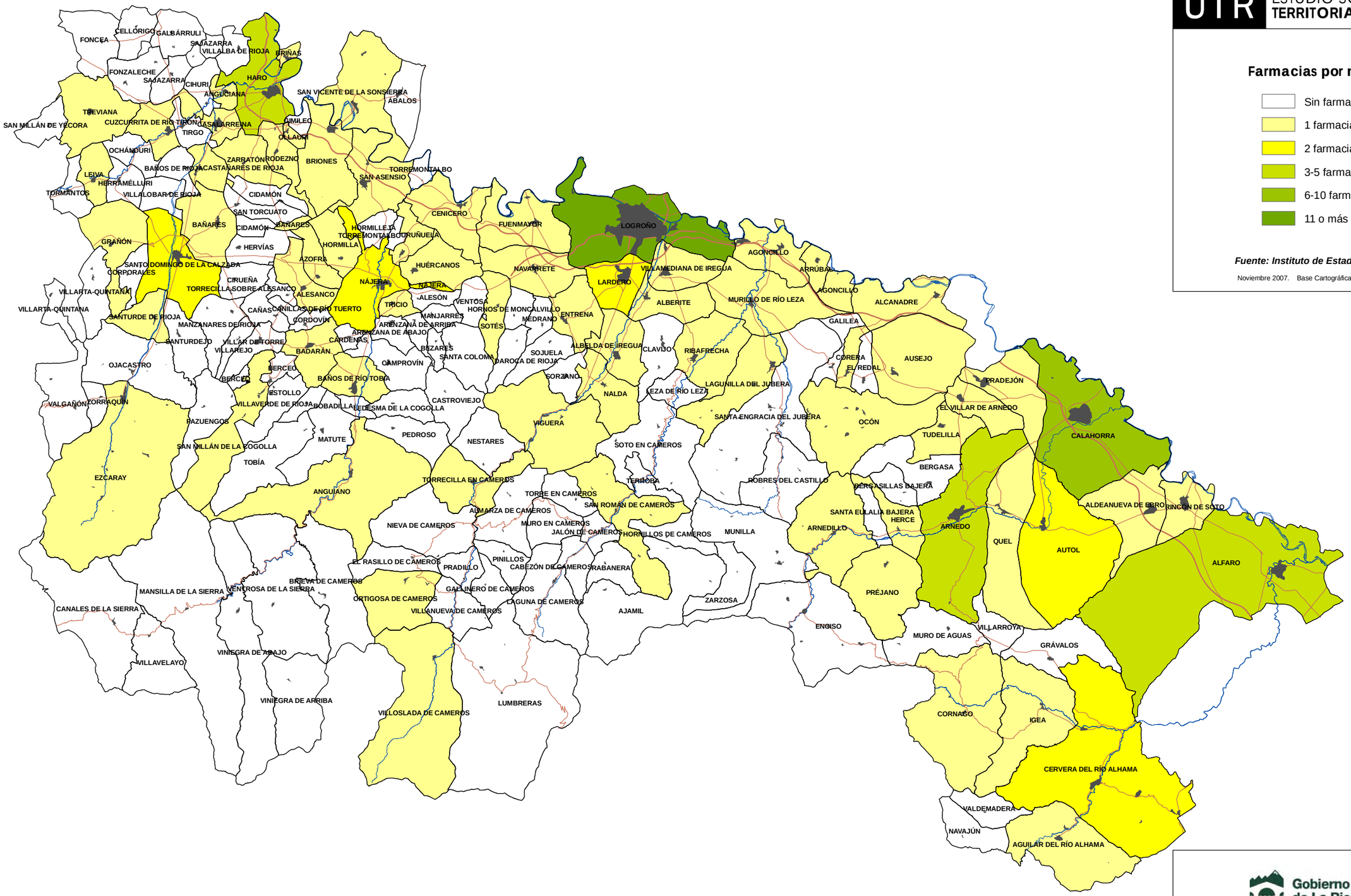
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

Farmacias por municipio

- Sin farmacia
- 1 farmacia
- 2 farmacias
- 3-5 farmacias
- 6-10 farmacias
- 11 o más farmacias

Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.



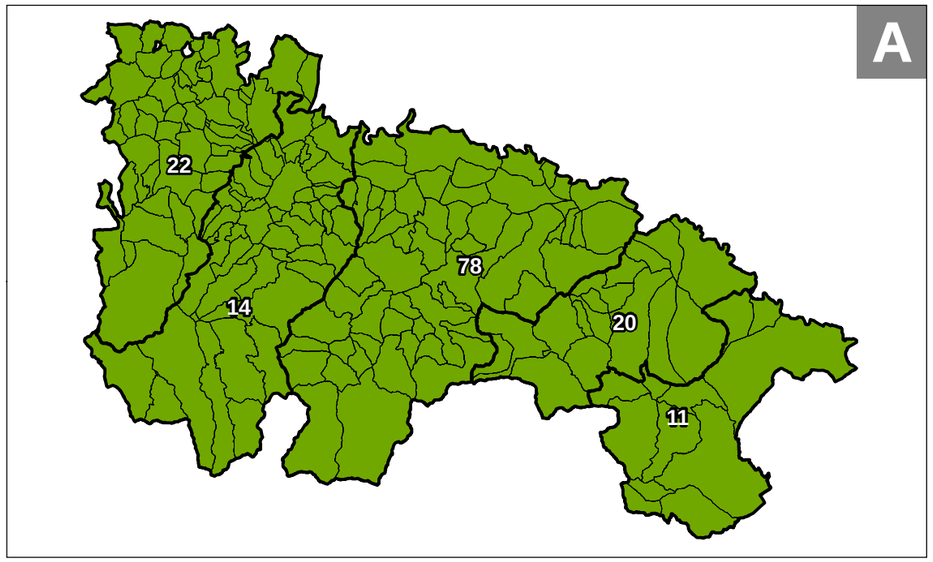
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

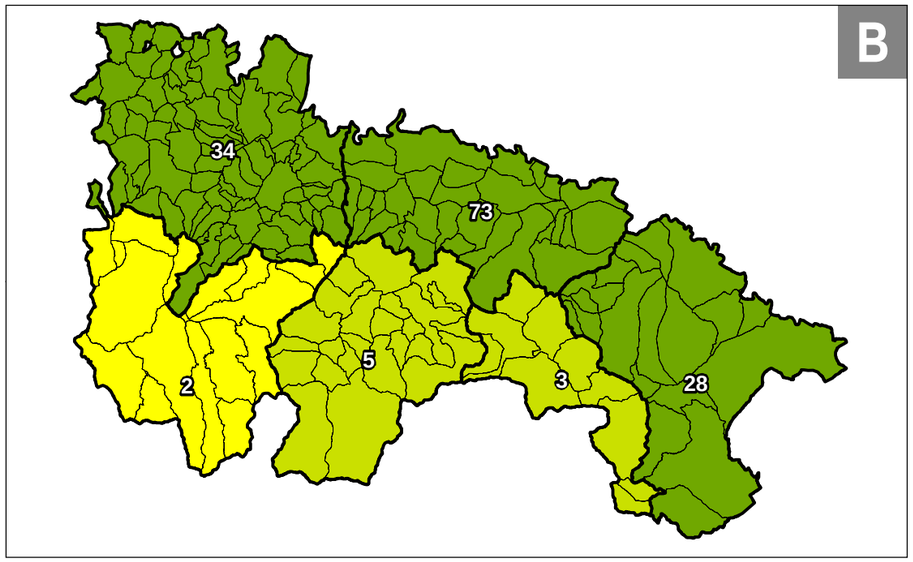
Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

08

Farmacias





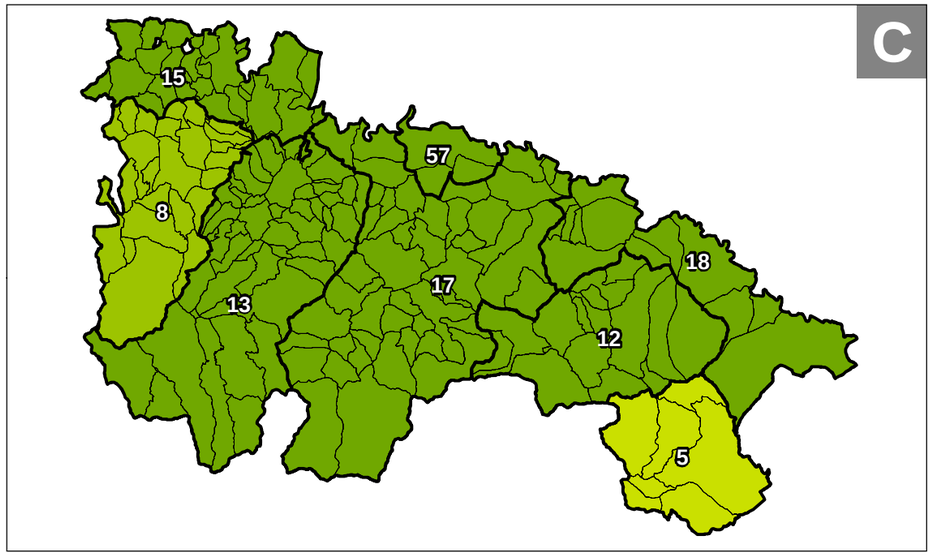
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

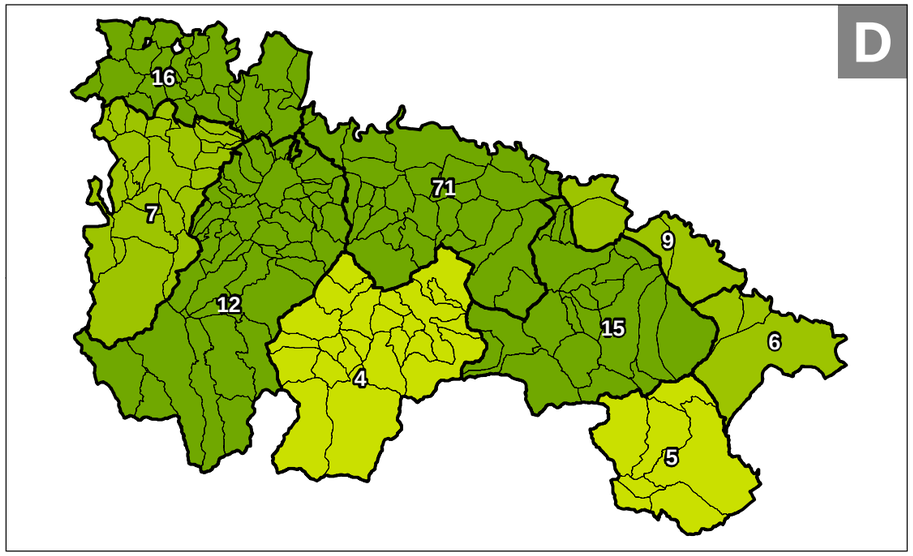
Farmacias por zona

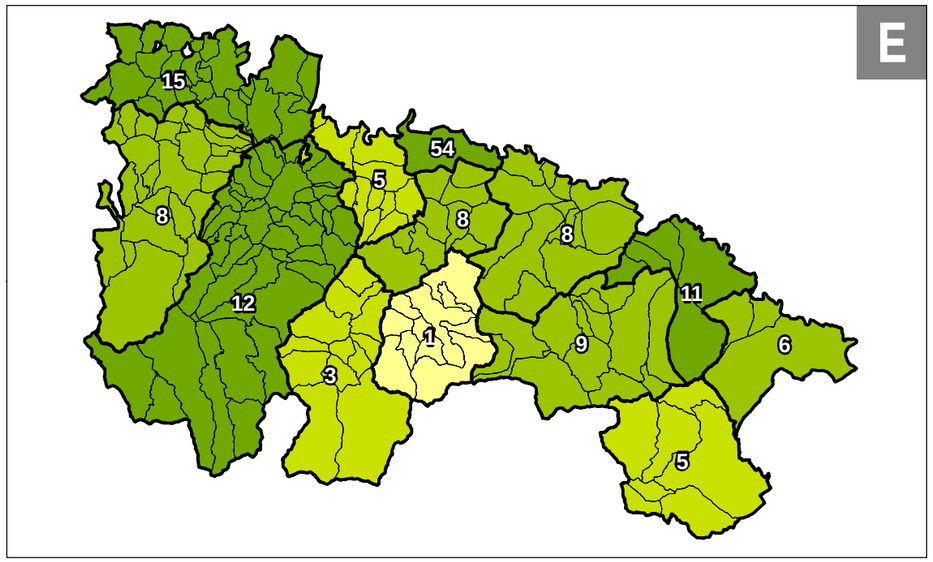
- Sin farmacia
- 1 farmacia
- 2 farmacias
- 3-5 farmacias
- 6-10 farmacias
- 11 o más farmacias

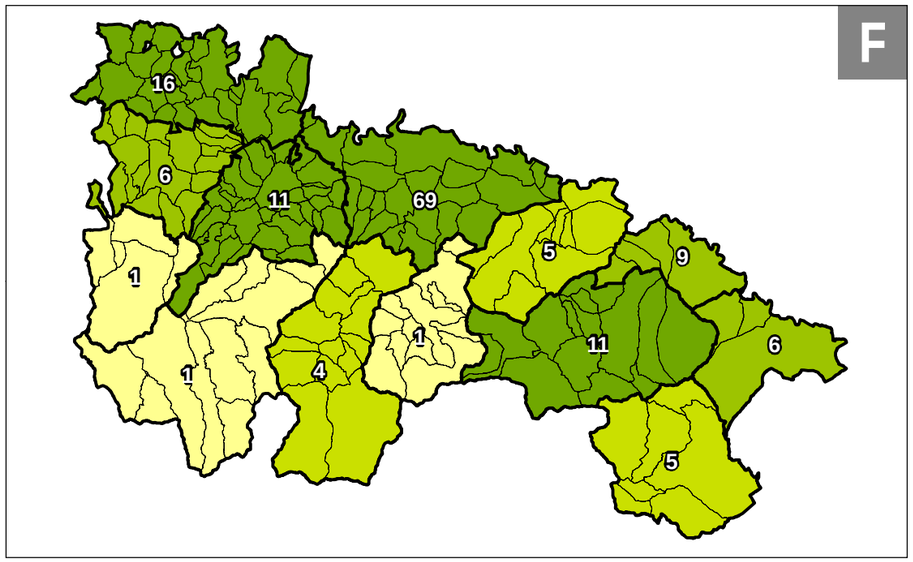
Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

08

Farmacias

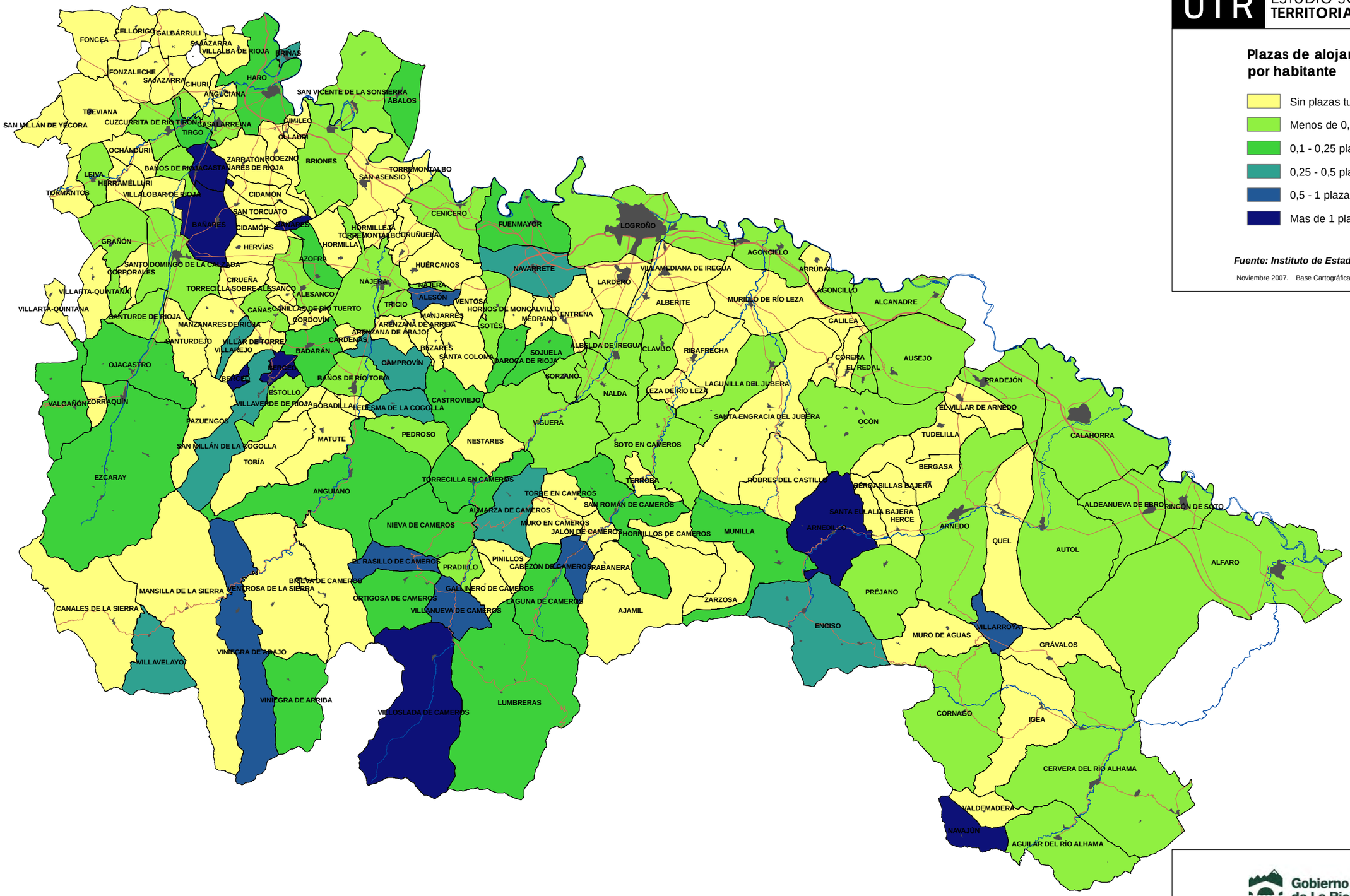
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

Plazas de alojamiento turístico por habitante

- Sin plazas turísticas
- Menos de 0,1 plazas por habitante
- 0,1 - 0,25 plazas por habitante
- 0,25 - 0,5 plazas por habitante
- 0,5 - 1 plazas por habitante
- Mas de 1 plaza por habitante

Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

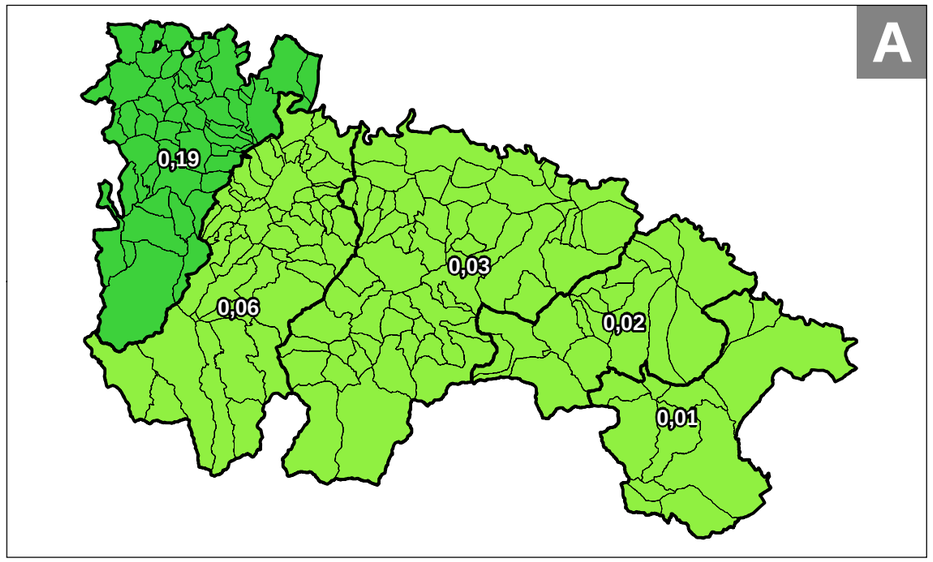


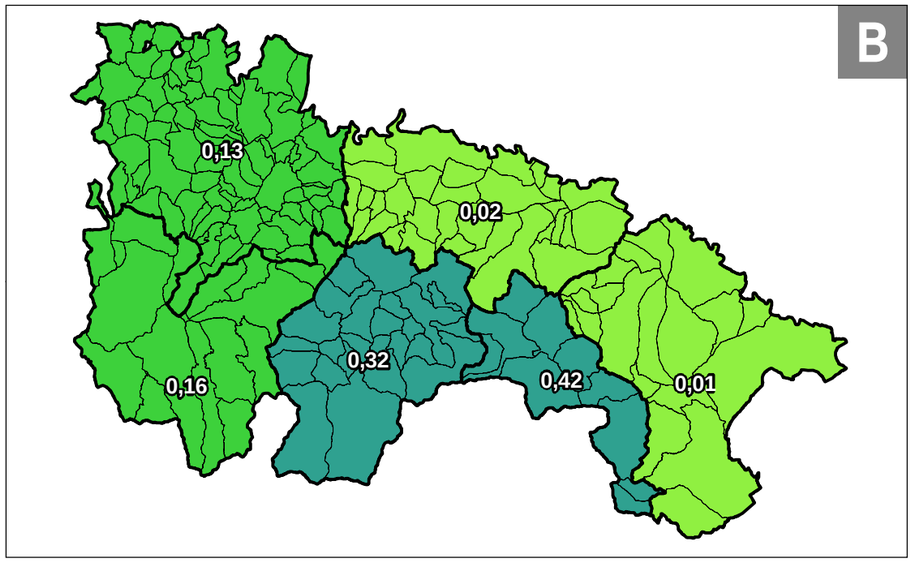
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

09 Alojamientos turísticos





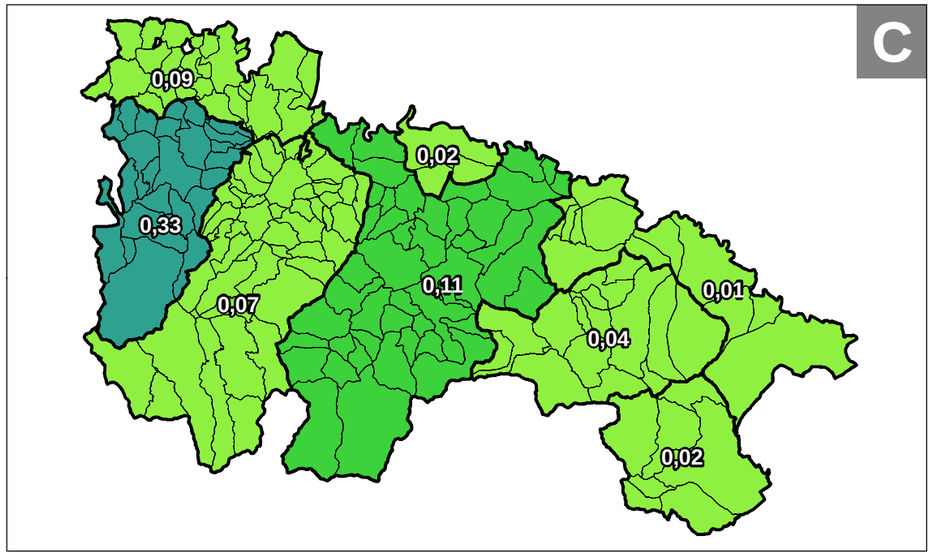
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

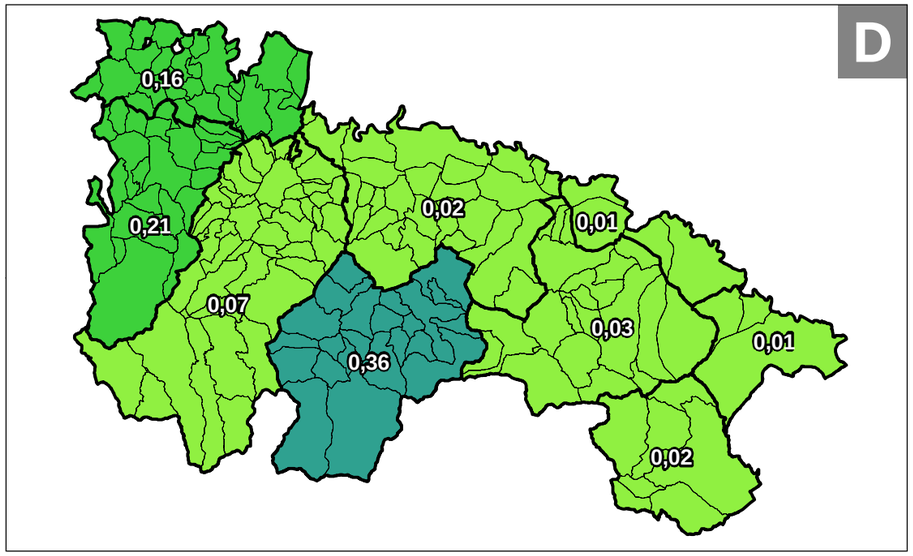
Plazas de alojamiento turístico por habitante

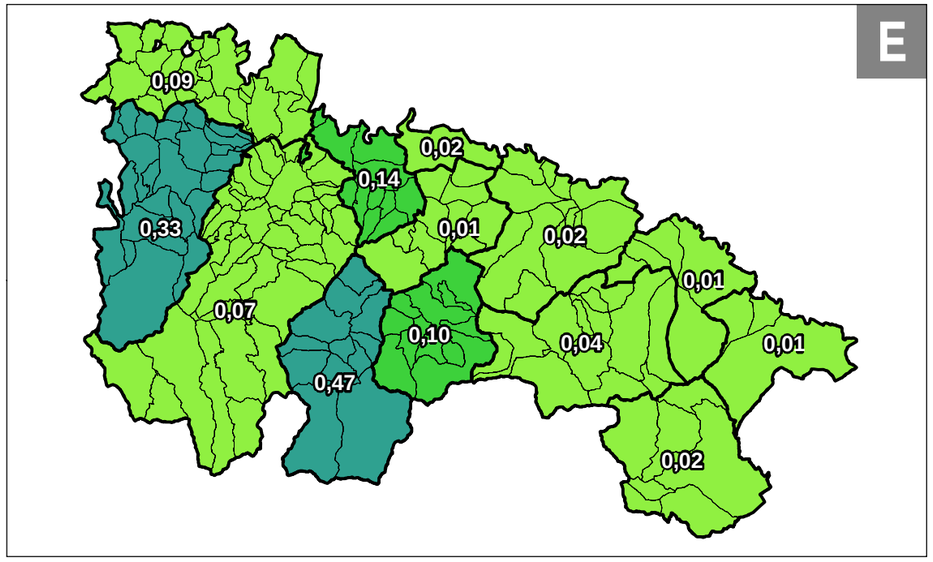
- Sin plazas turísticas
- Menos de 0,1 plazas por habitante
- 0,1 - 0,25 plazas por habitante
- 0,25 - 0,5 plazas por habitante
- 0,5 - 1 plazas por habitante
- Mas de 1 plaza por habitante

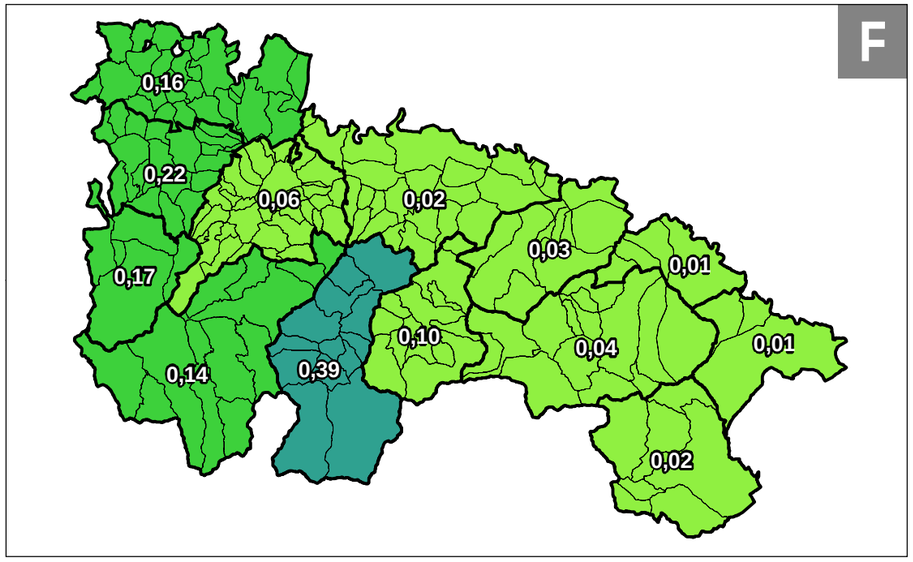
Fuente: Instituto de Estadística de La Rioja

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









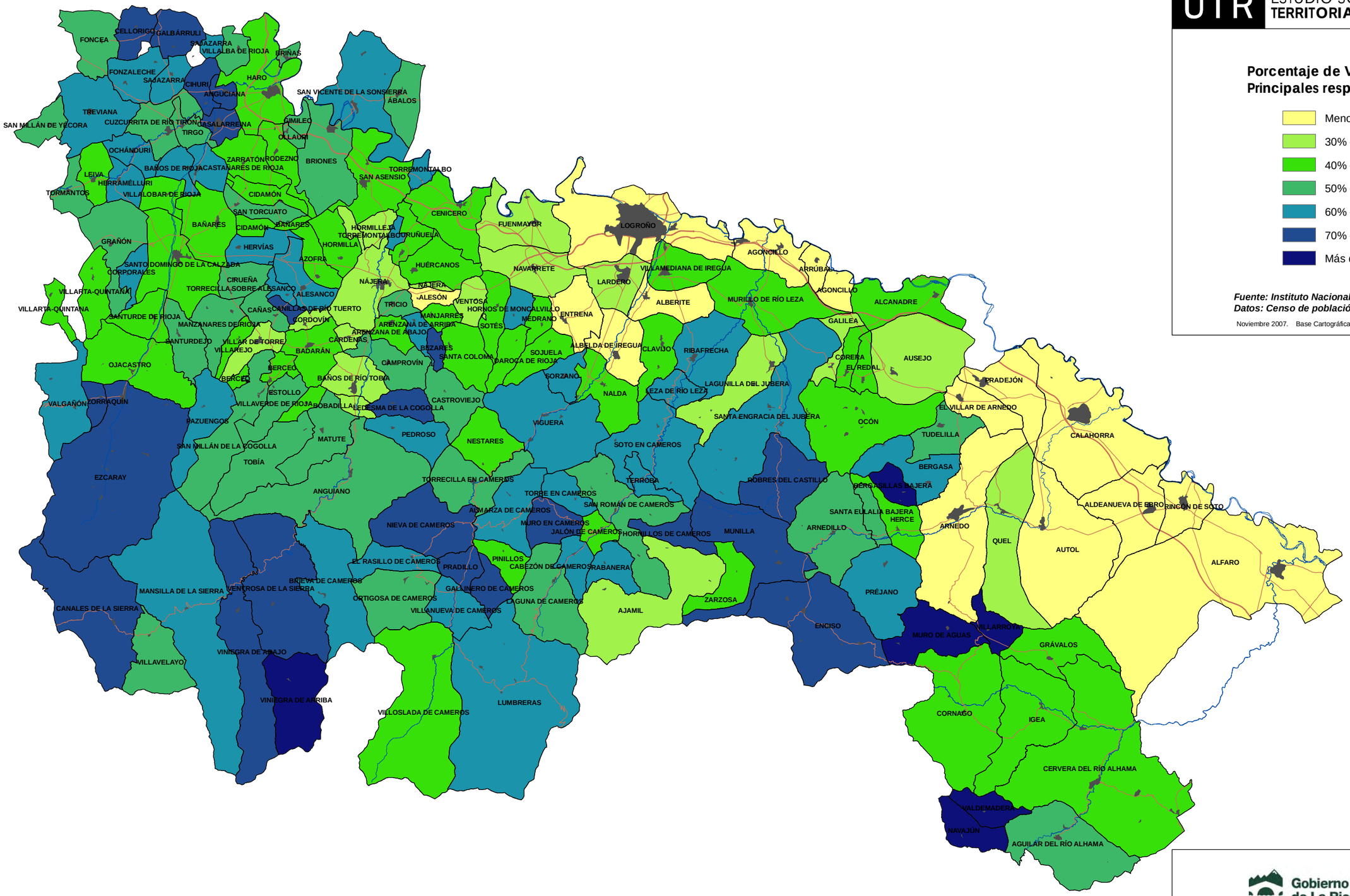
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

09 Alojamientos turísticos

UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**



Porcentaje de Viviendas No Principales respecto al total

- Menos del 30%
- 30% - 40%
- 40% - 50%
- 50% - 60%
- 60% - 70%
- 70% - 80%
- Más del 80%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.
Datos: Censo de población y vivienda 2001

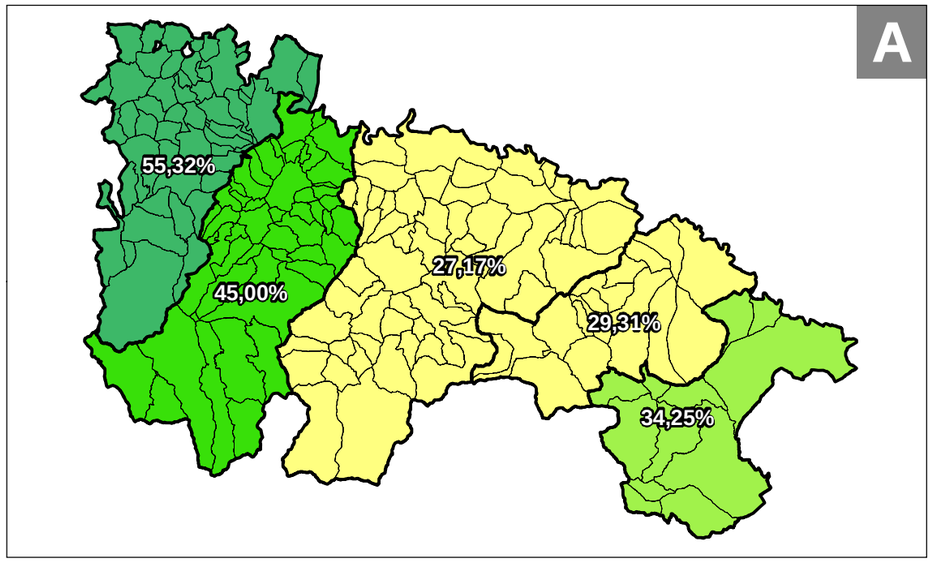
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

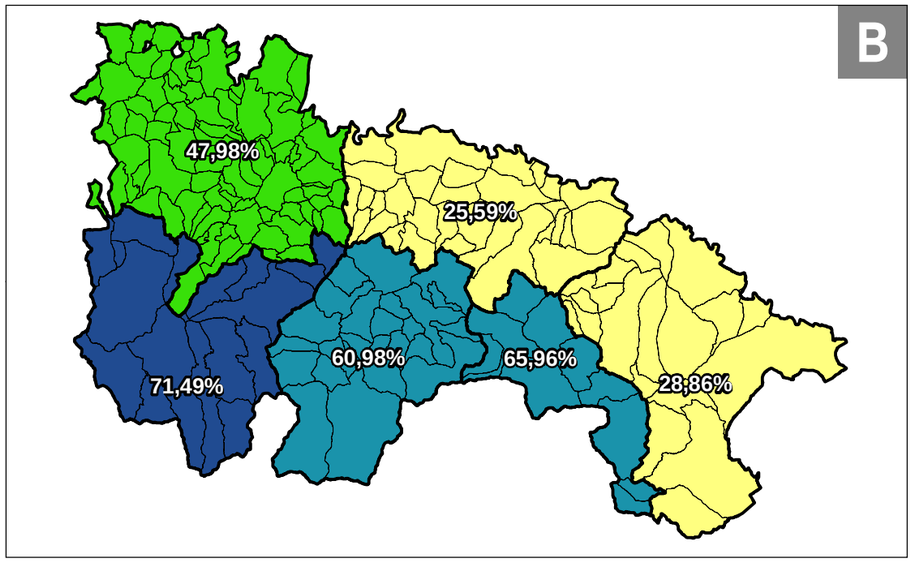
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

10 Viviendas no Principales





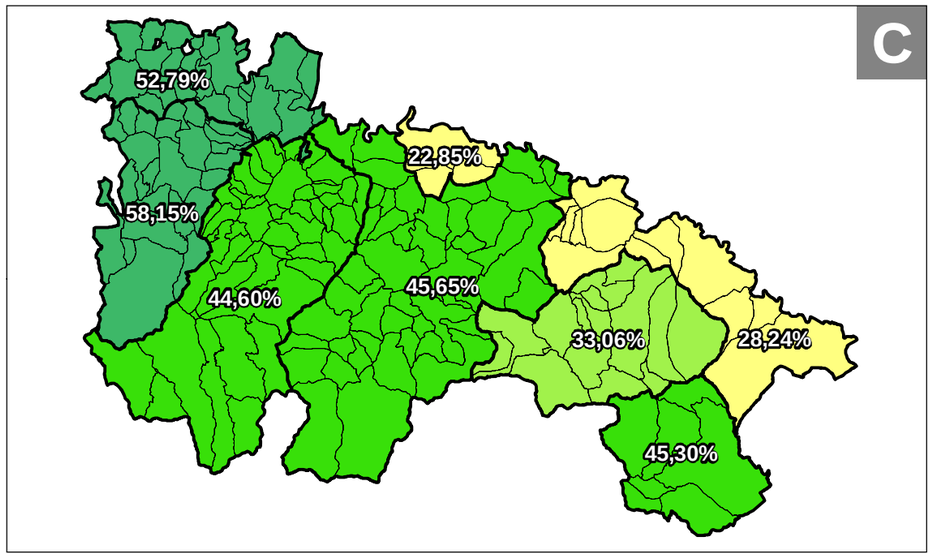
UTR ESTUDIO SOBRE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA

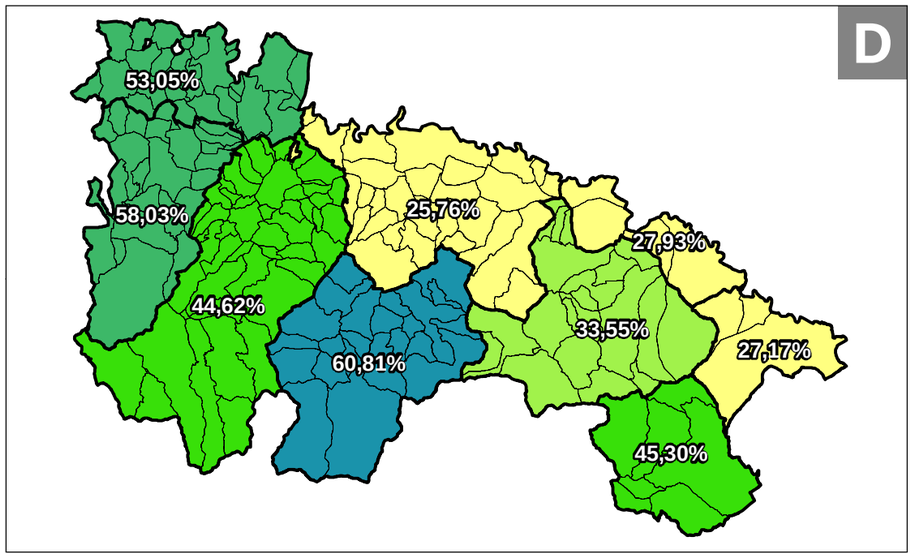
Porcentaje de Viviendas No Principales respecto al total

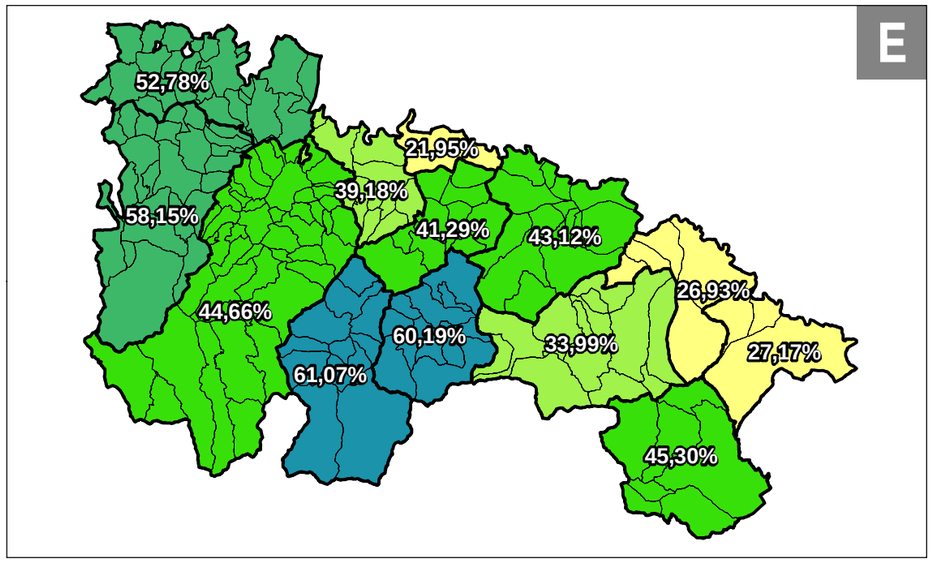
- Menos del 30%
- 30% - 40%
- 40% - 50%
- 50% - 60%
- 60% - 70%
- 70% - 80%
- Más del 80%

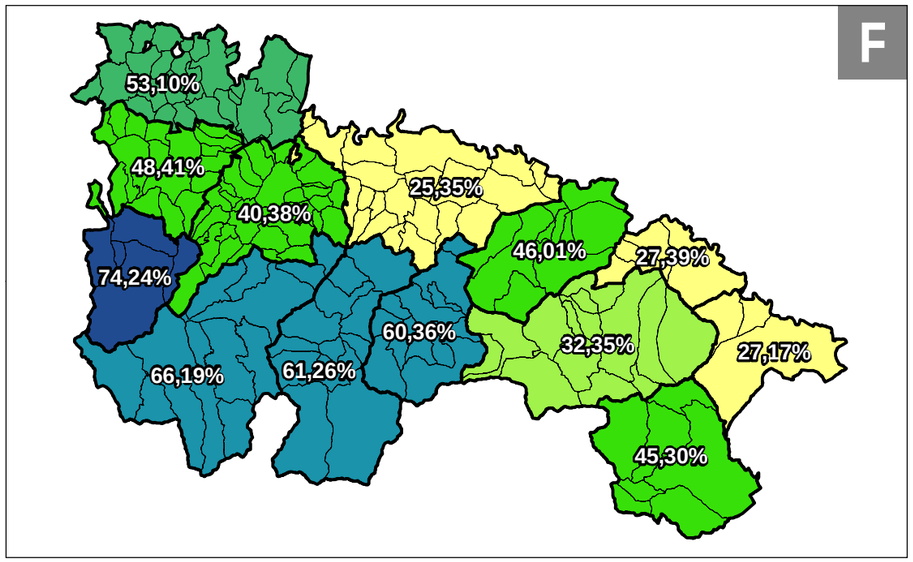
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.
Datos: Censo de población y vivienda 2001

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.







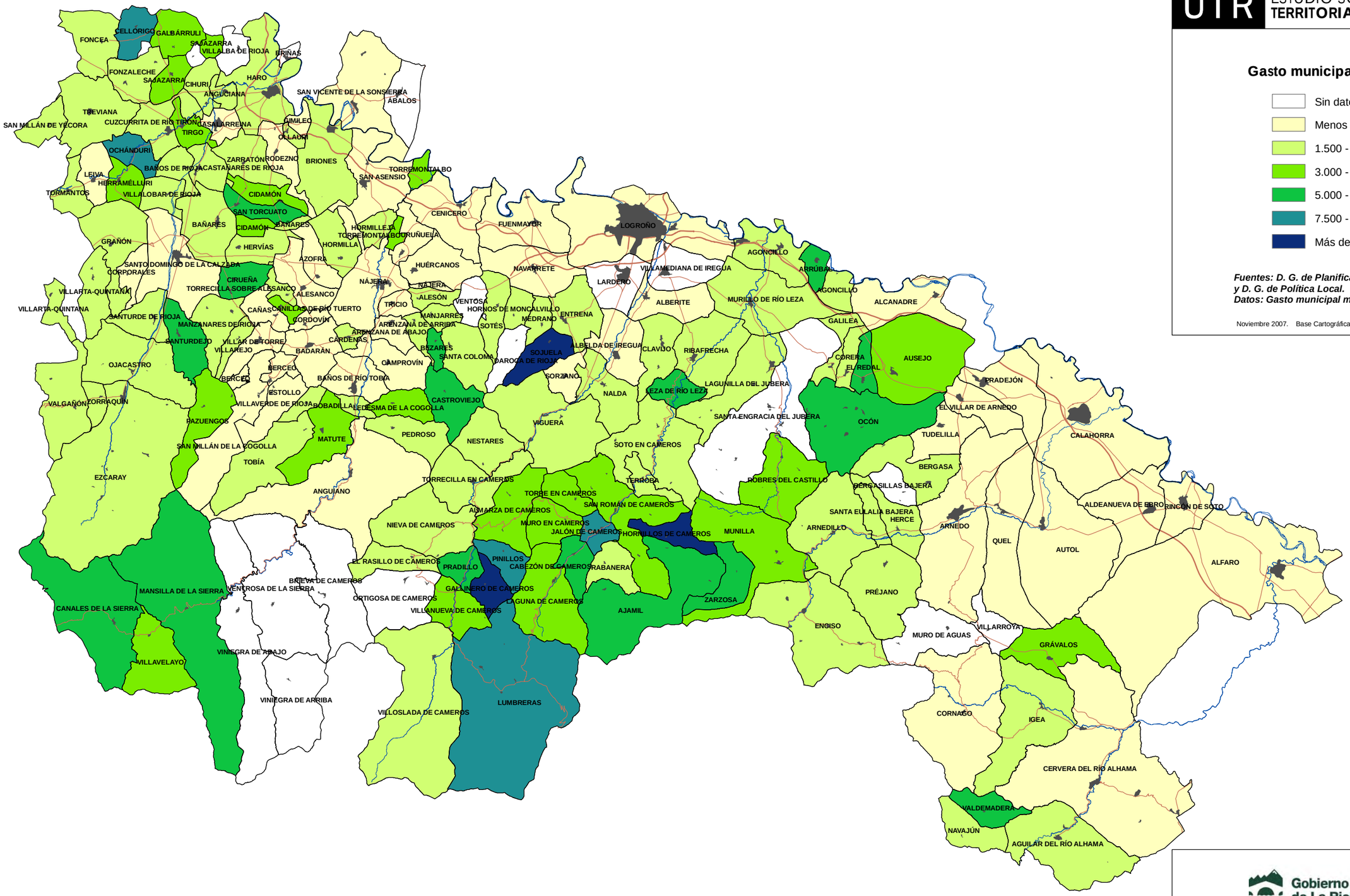


A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

10 **Viviendas no Principales**



UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

Gasto municipal por habitante

- Sin datos
- Menos de 1.500 Euros
- 1.500 - 3.000 Euros
- 3.000 - 5.000 Euros
- 5.000 - 7.500 Euros
- 7.500 - 10.000 Euros
- Más de 10.000 Euros

Fuentes: D. G. de Planificación y Presupuestos y D. G. de Política Local.
Datos: Gasto municipal medio de los años 2004, 2005 y 2006.

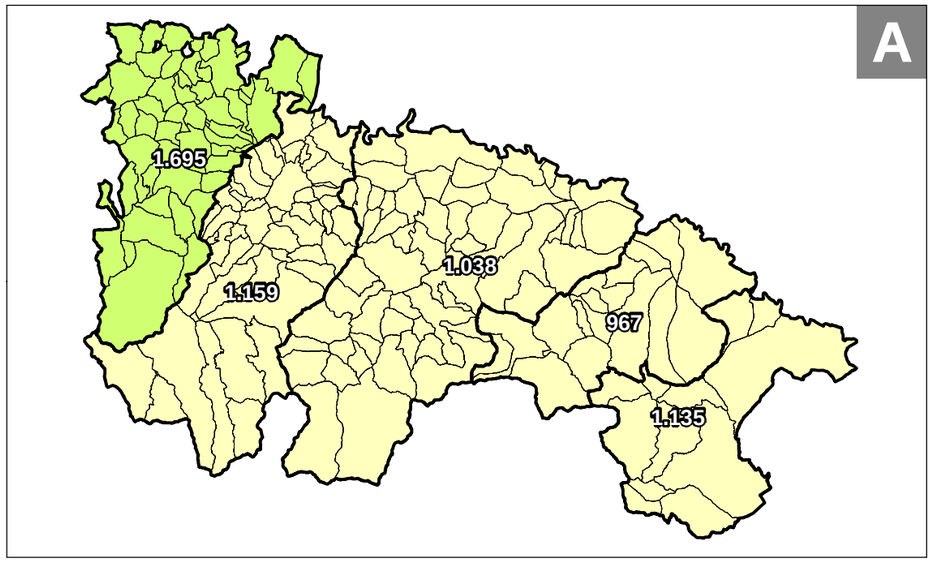
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

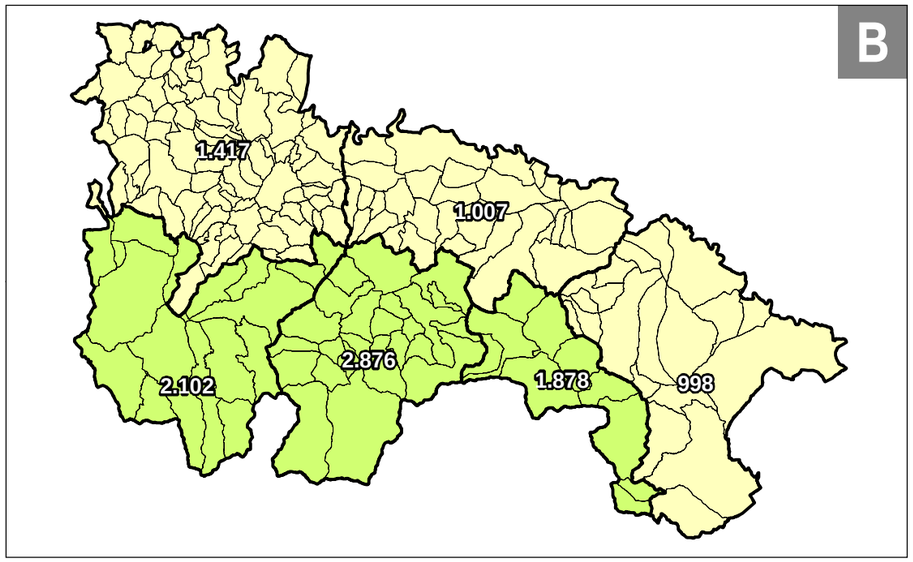
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

11 Presupuestos Municipales

0 DIVISIÓN MUNICIPAL





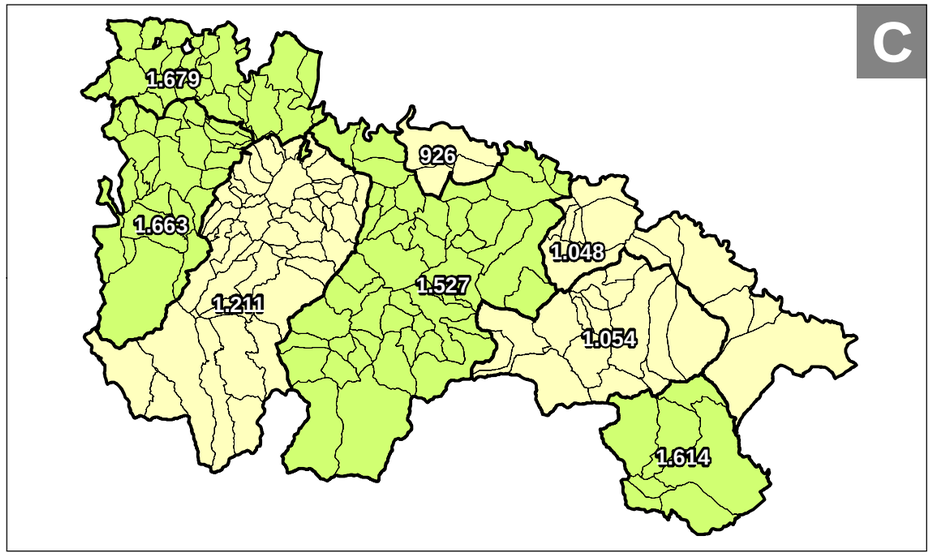
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

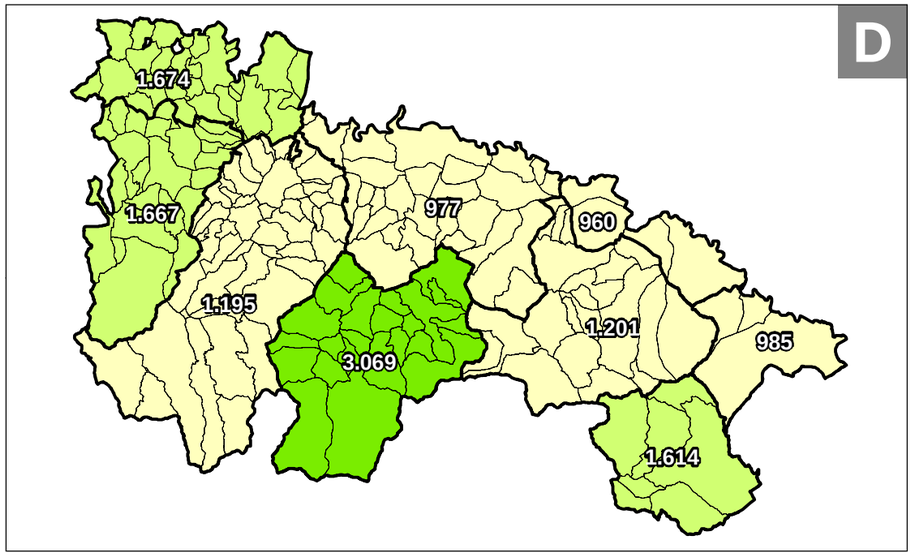
Gasto municipal por habitante

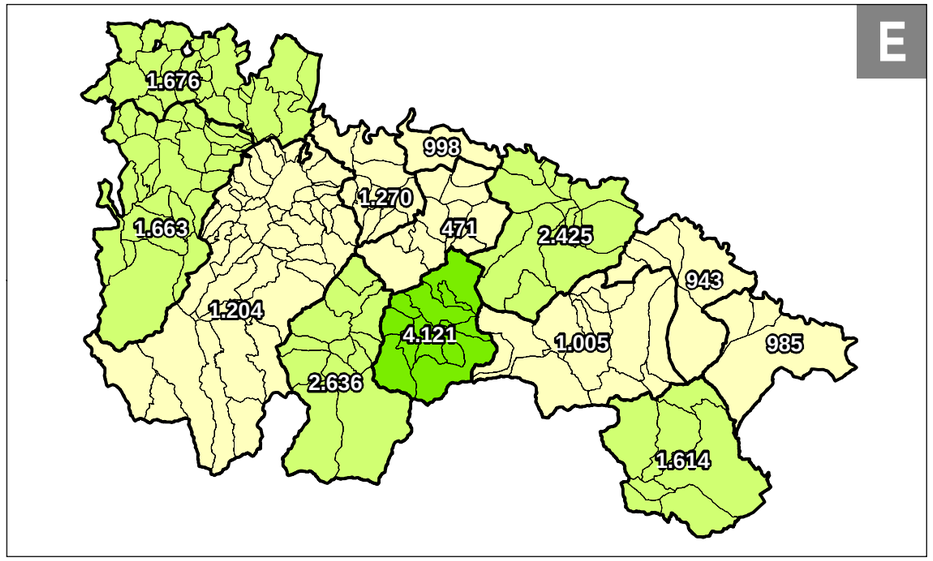
- Sin datos
- Menos de 1.500 Euros
- 1.500 - 3.000 Euros
- 3.000 - 5.000 Euros
- 5.000 - 7.500 Euros
- 7.500 - 10.000 Euros
- Más de 10.000 Euros

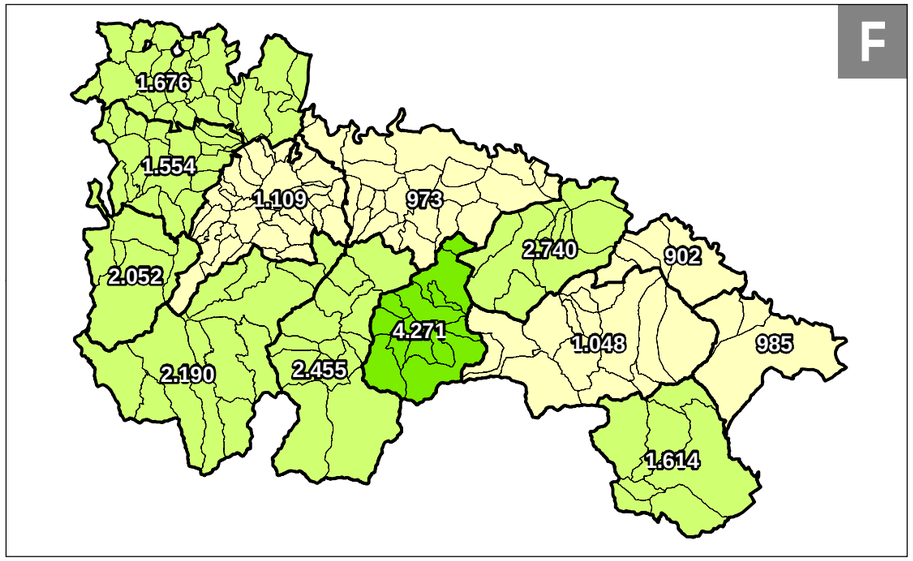
Fuentes: D. G. de Planificación y Presupuestos y D. G. de Política Local.
Datos: Gasto municipal medio de los años 2004, 2005 y 2006.

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

11 Presupuestos Municipales

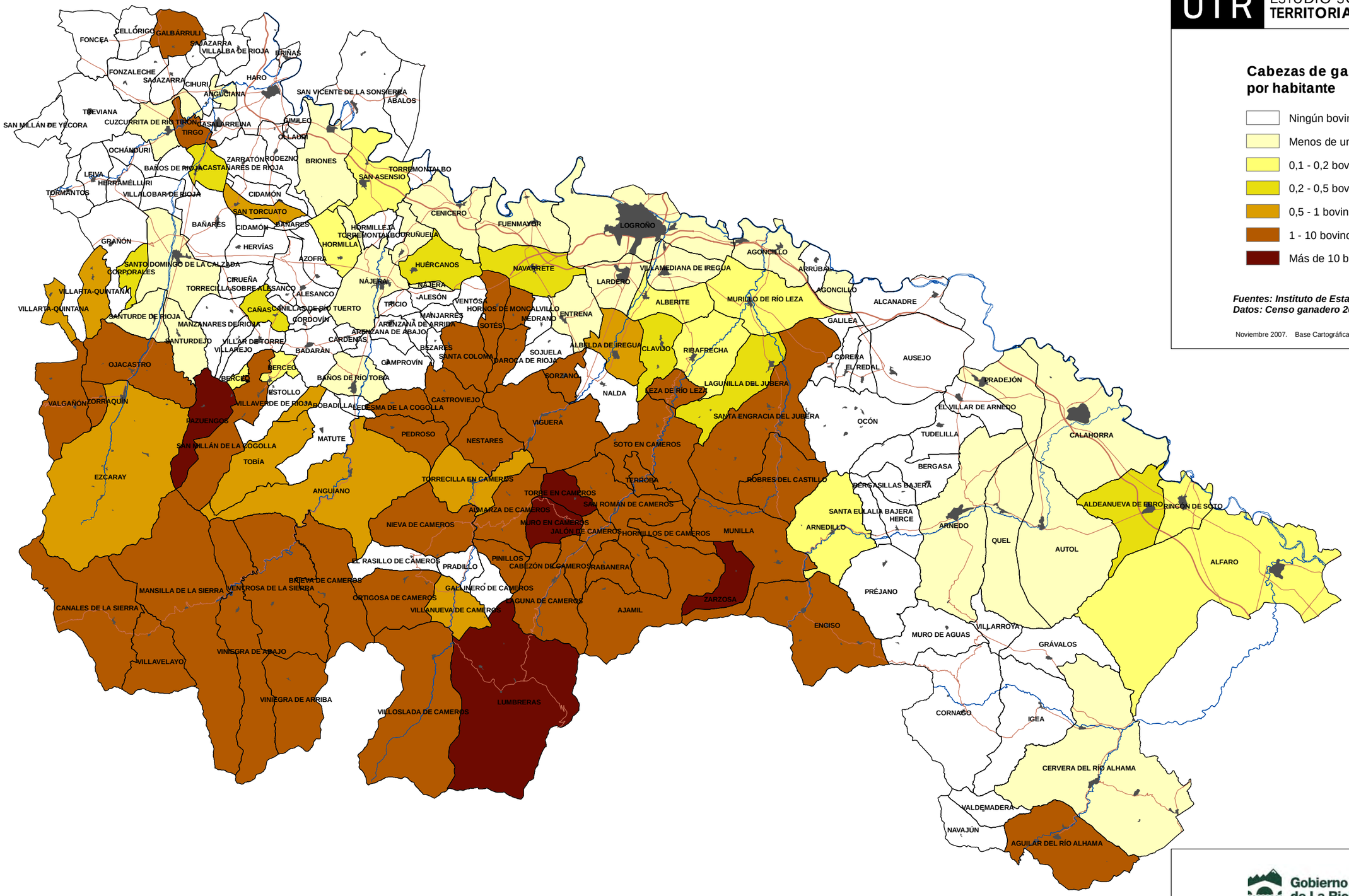
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

Cabezas de ganado bovino por habitante

- Ningún bovino
- Menos de un bovino por habitante
- 0,1 - 0,2 bovinos por habitante
- 0,2 - 0,5 bovinos por habitante
- 0,5 - 1 bovinos por habitante
- 1 - 10 bovinos por habitante
- Más de 10 bovinos por habitante

Fuentes: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Censo ganadero 2005. Ganado bovino (carne y ordeño)

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

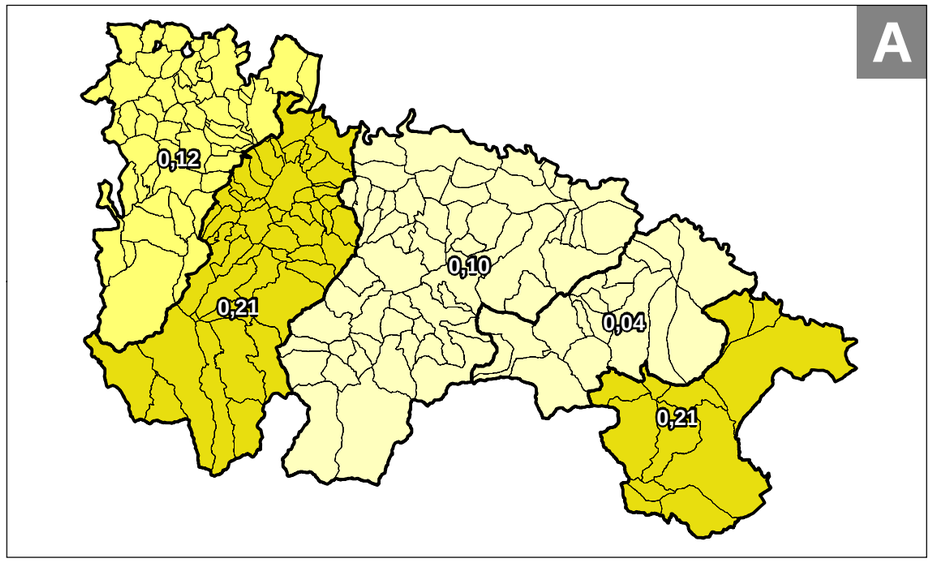


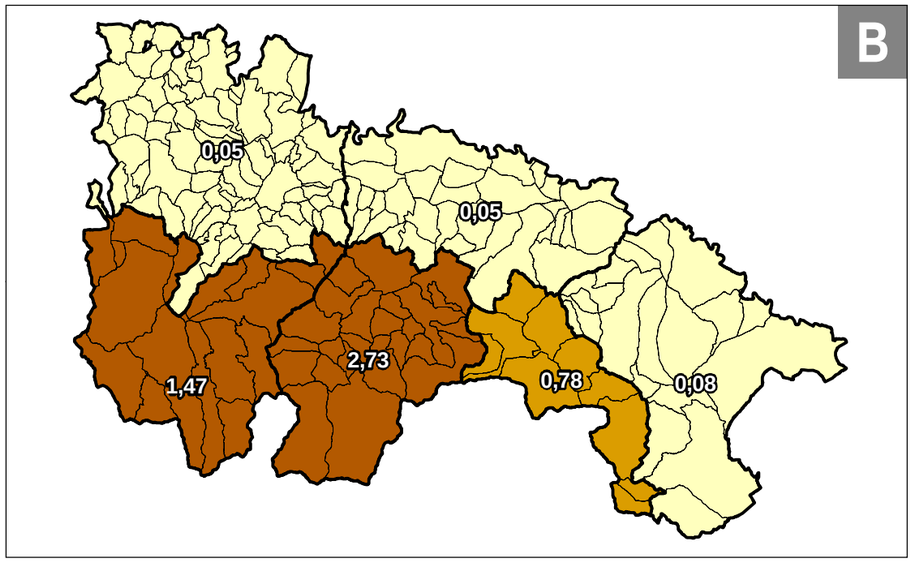
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

12 **Ganadería bovina**

0 DIVISIÓN MUNICIPAL





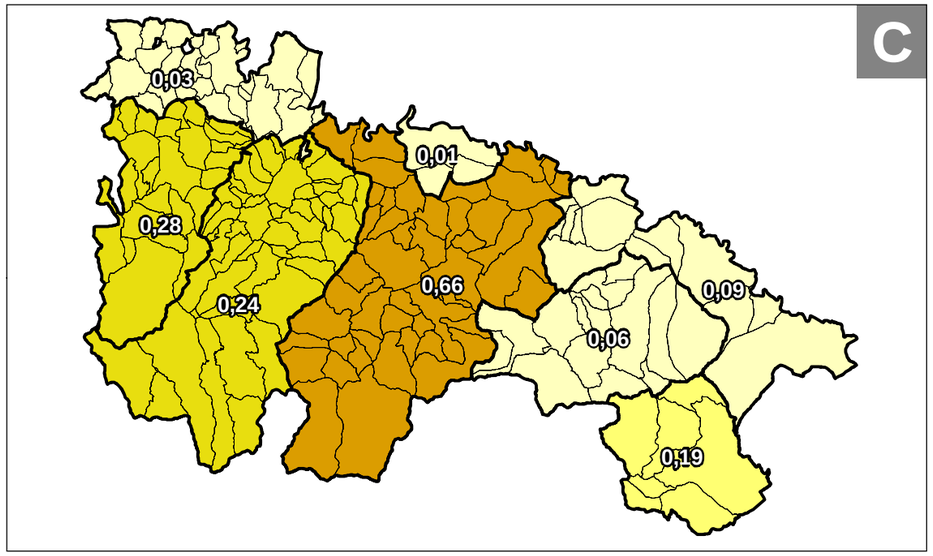
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

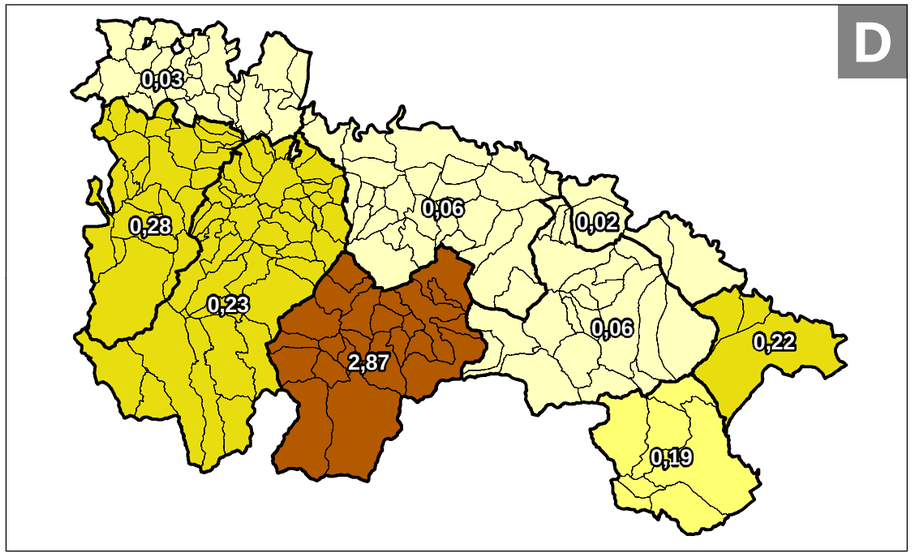
Cabezas de ganado bovino por habitante

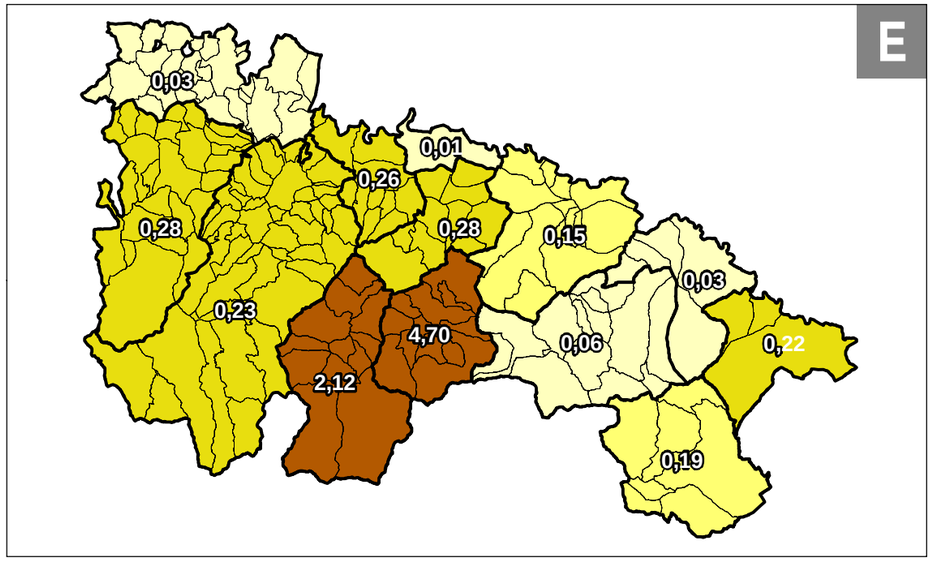
- Ningún bovino
- Menos de un bovino por habitante
- 0,1 - 0,2 bovinos por habitante
- 0,2 - 0,5 bovinos por habitante
- 0,5 - 1 bovinos por habitante
- 1 - 10 bovinos por habitante
- Más de 10 bovinos por habitante

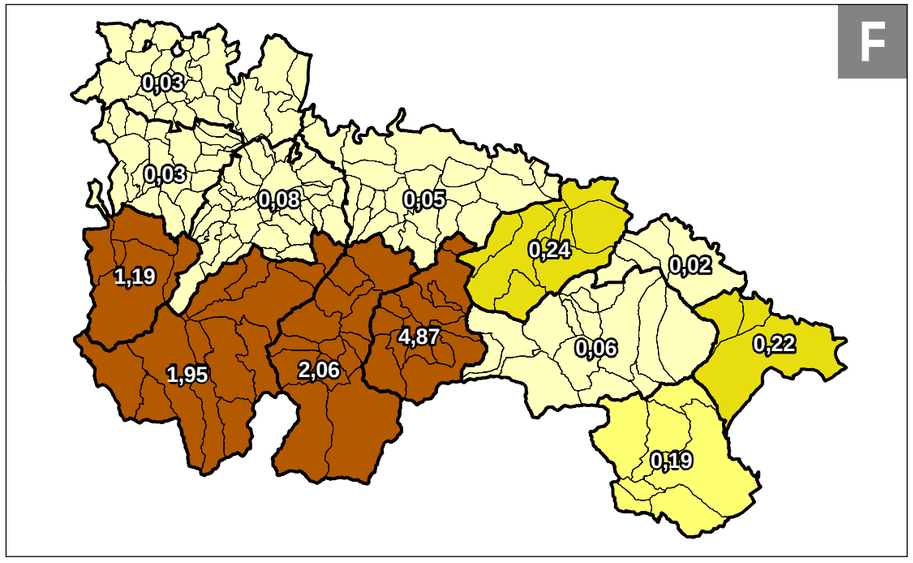
Fuentes: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Censo ganadero 2005. Ganado bovino (carne y ordeño)

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









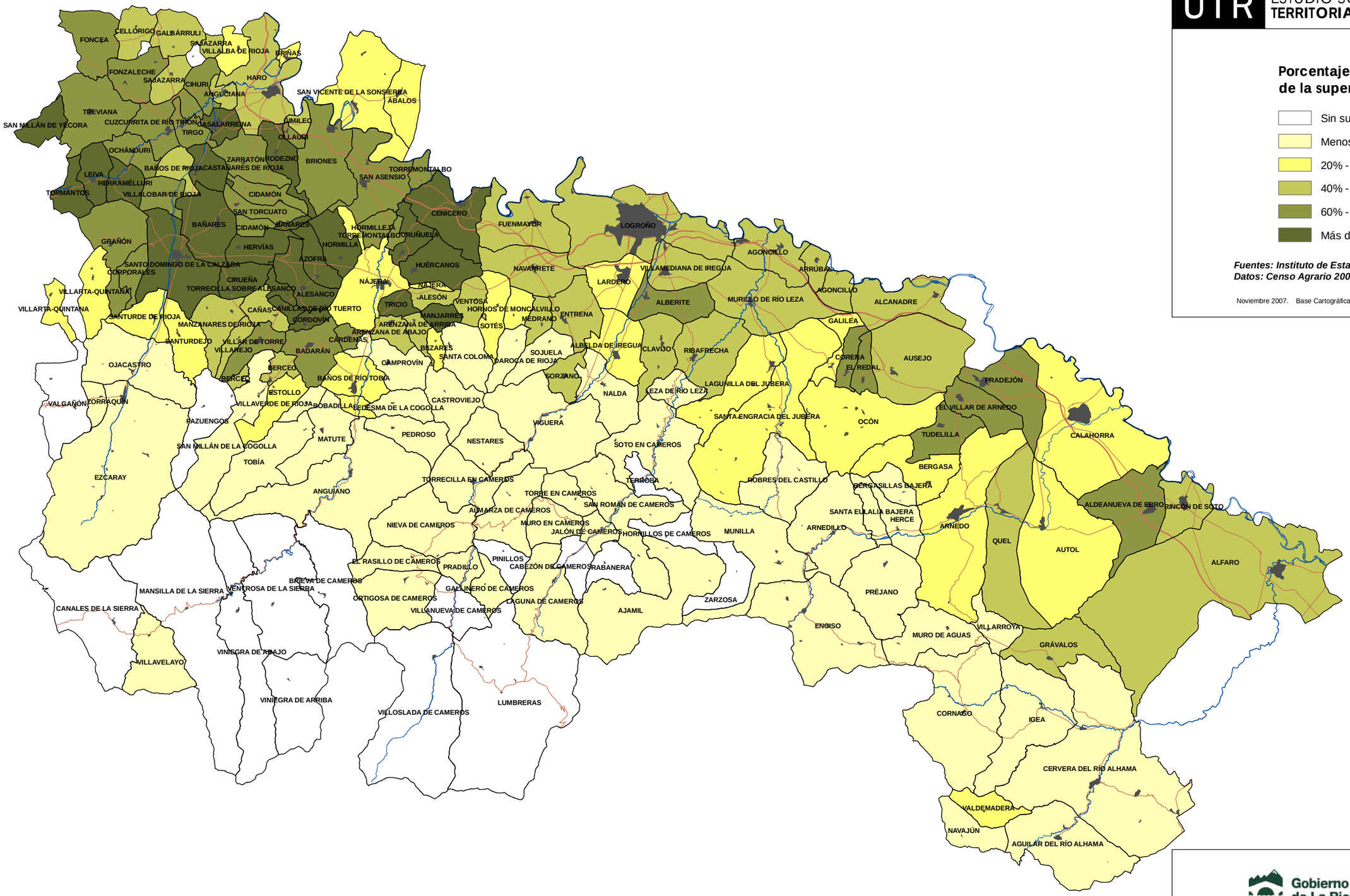
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

12 Ganadería bovina

UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**



Porcentaje labrado de la superficie total

- Sin superficie labrada
- Menos del 20%
- 20% - 40%
- 40% - 60%
- 60% - 80%
- Más del 80%

Fuentes: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Censo Agrario 2005.

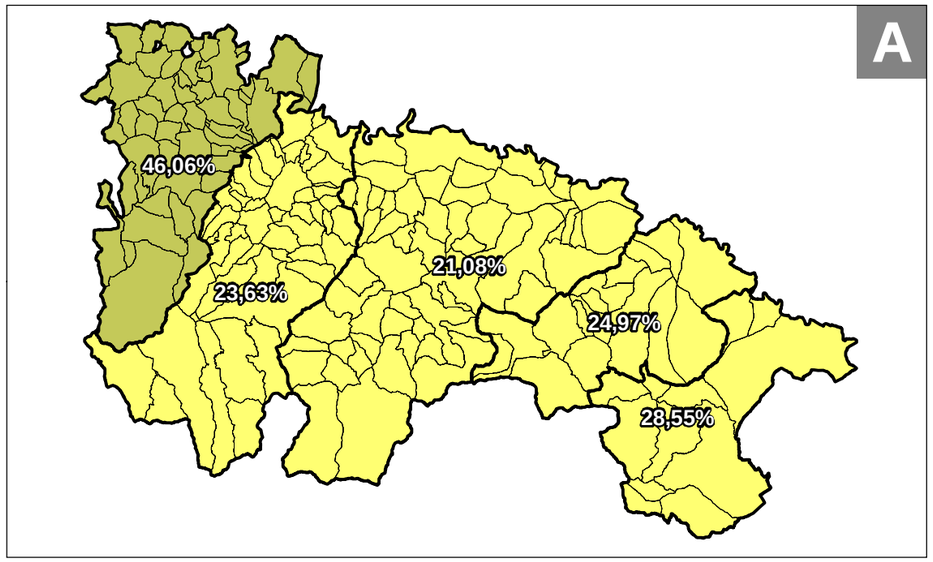
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

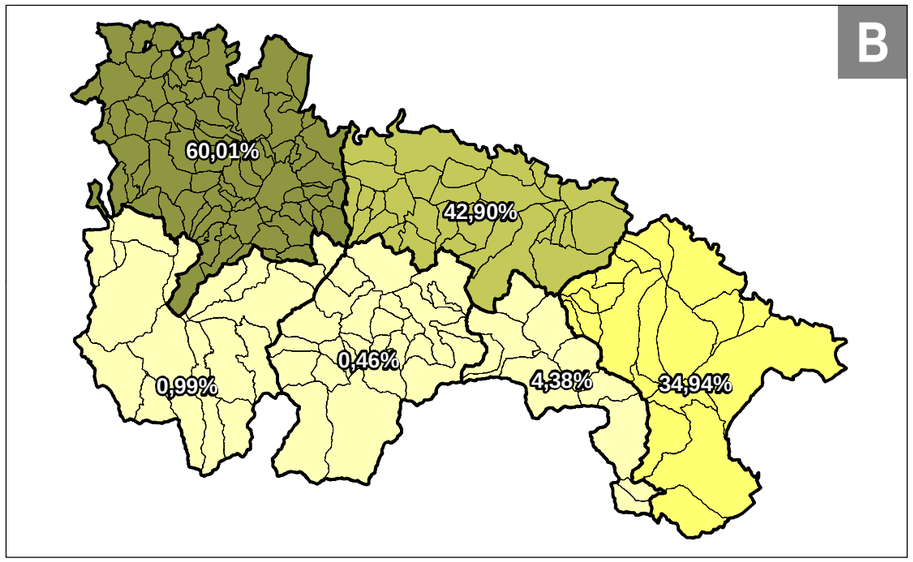
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

13 Superficie Labrada





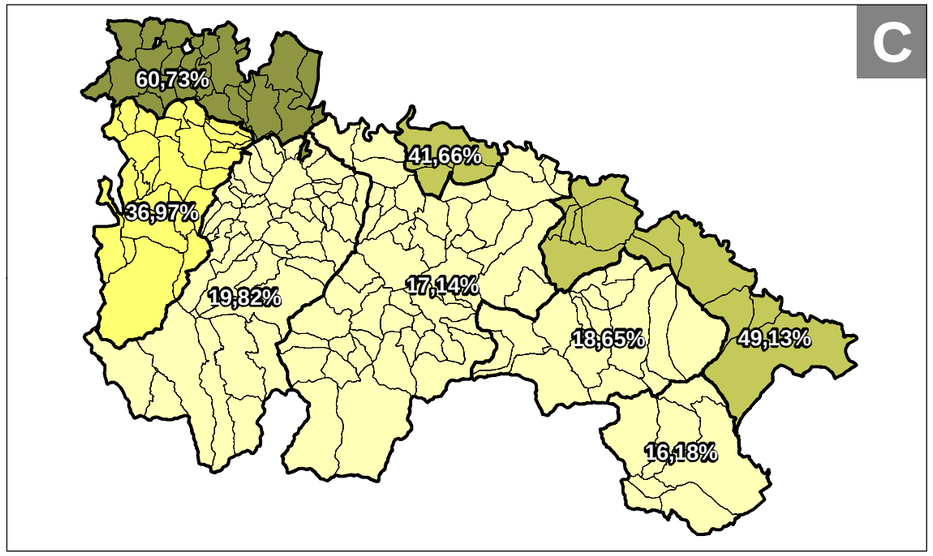
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

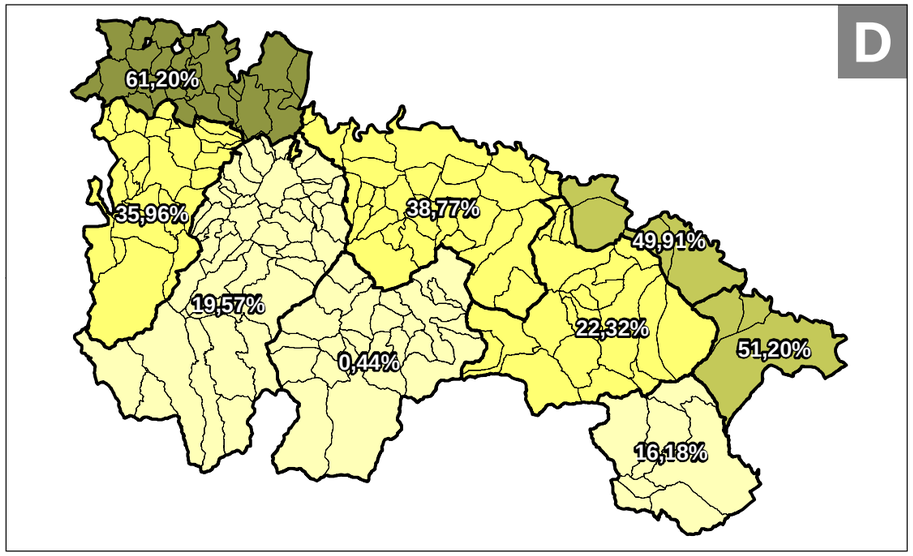
Porcentaje labrado de la superficie total

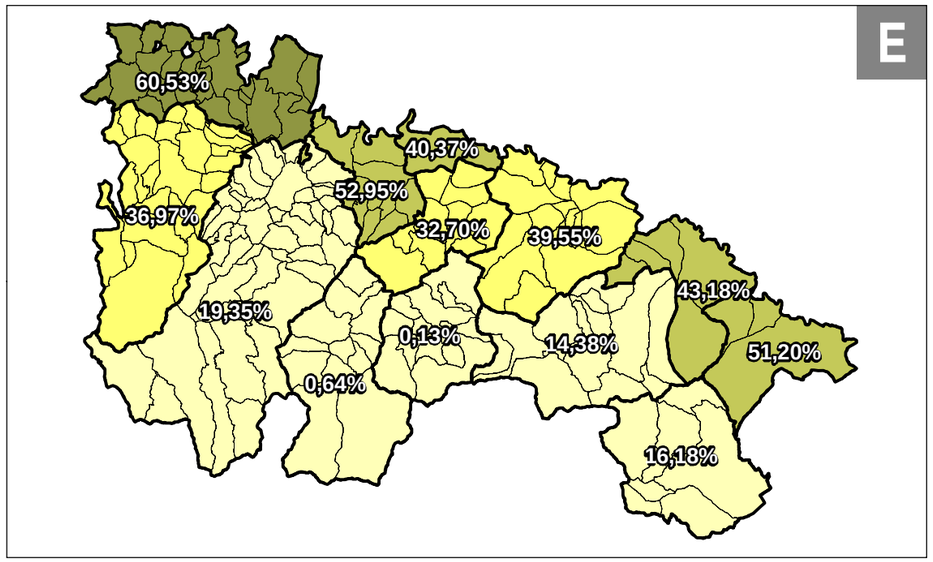
- Sin superficie labrada
- Menos del 20%
- 20% - 40%
- 40% - 60%
- 60% - 80%
- Más del 80%

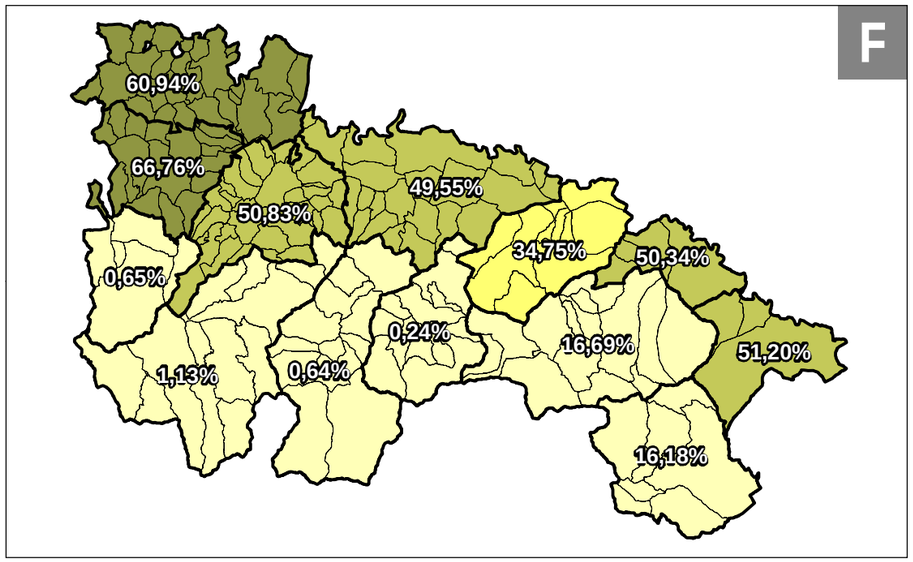
Fuentes: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Censo Agrario 2005.

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









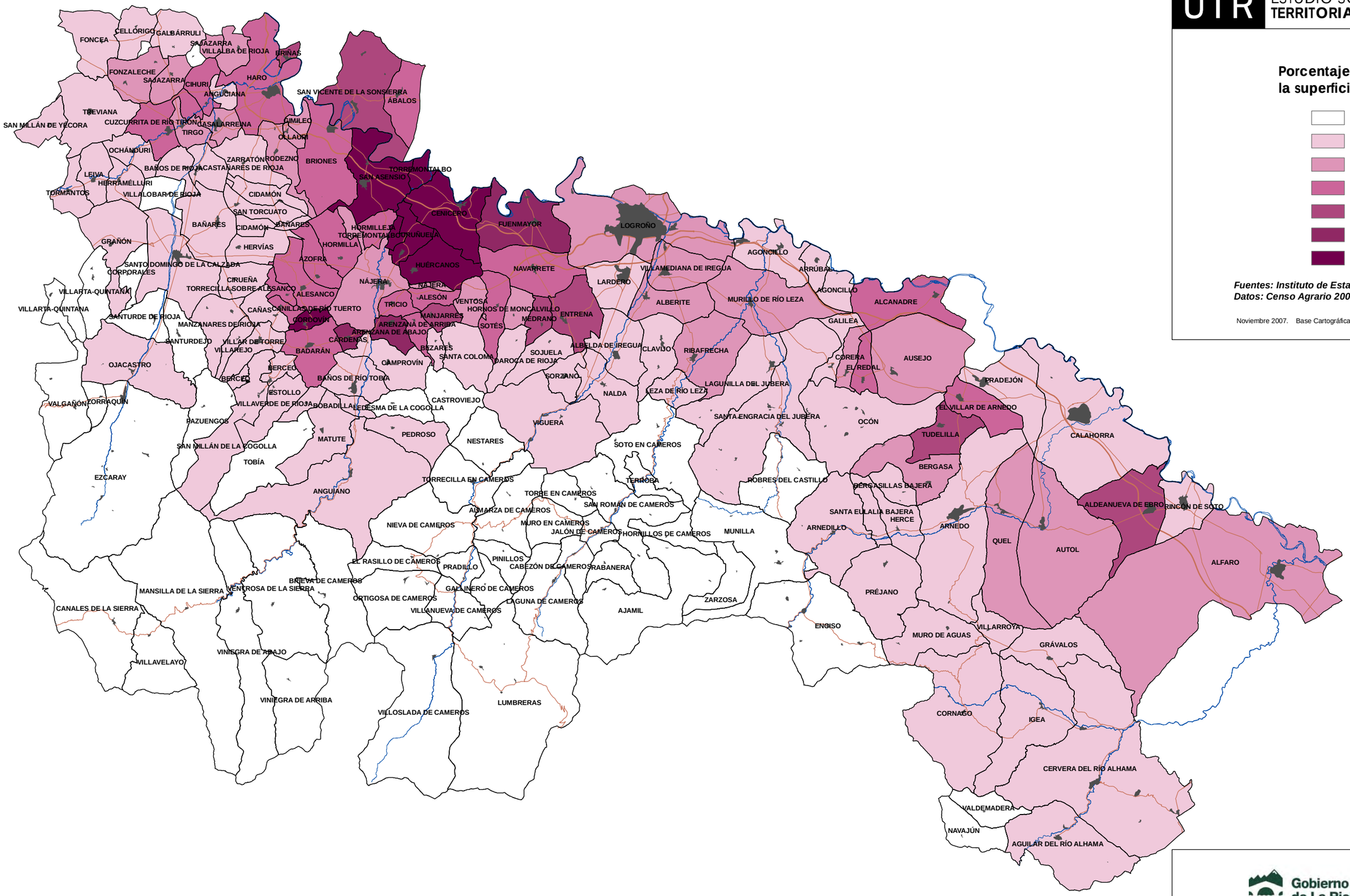
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

13 **Superficie Labrada**

UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**



Porcentaje de viñedo sobre la superficie total

- Sin viñedo
- Menos del 10%
- 10% - 20%
- 20% - 30%
- 30% - 40%
- 40% - 50%
- Más del 50%

Fuentes: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Censo Agrario 2005.

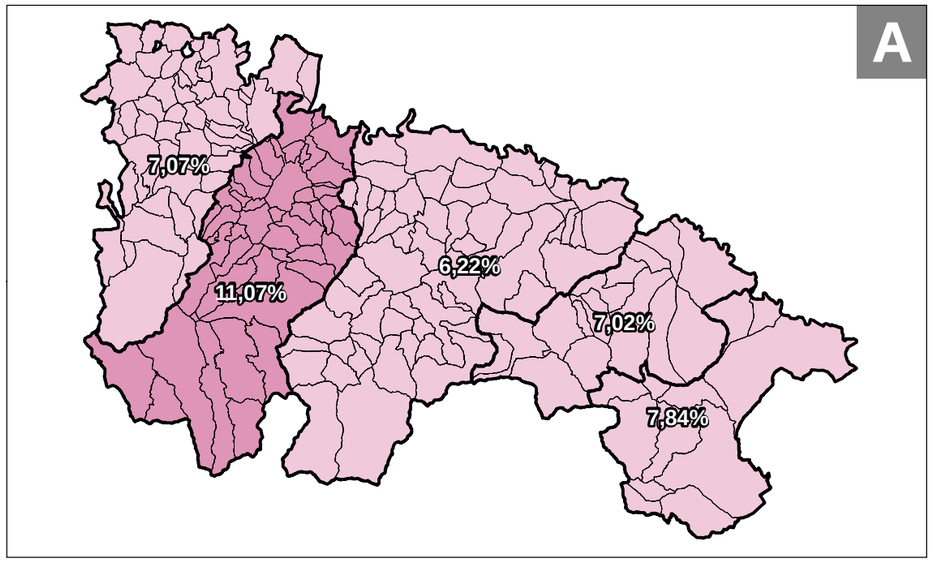
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

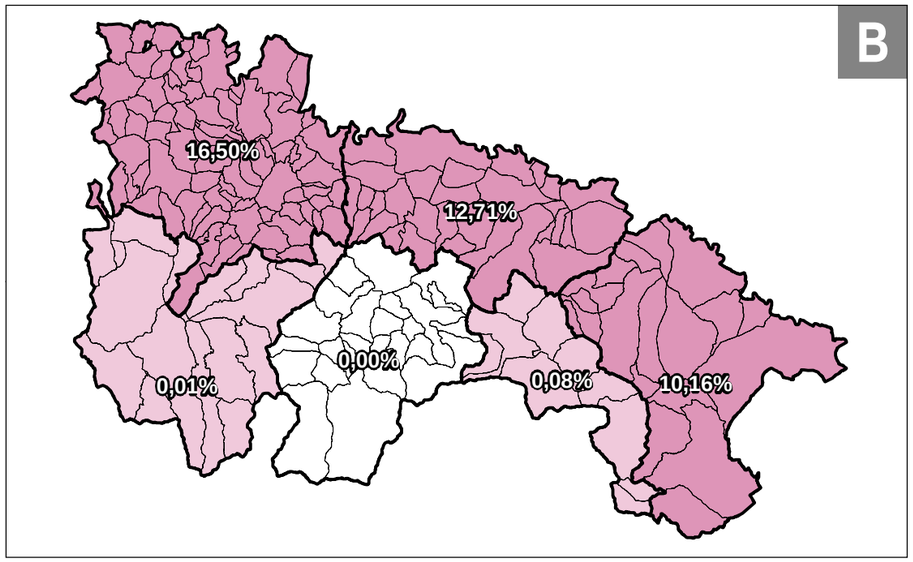
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

14 Superficie de viñedo





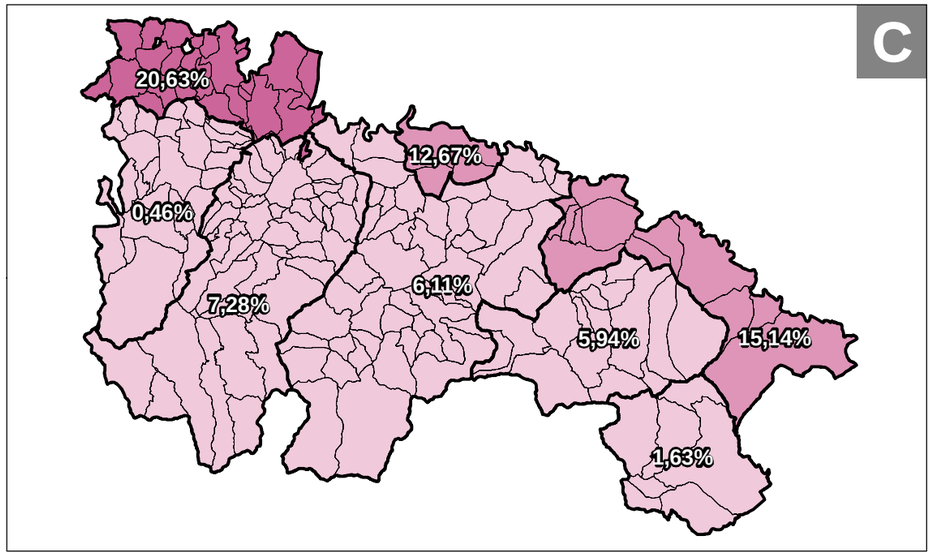
UTR ESTUDIO SOBRE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA

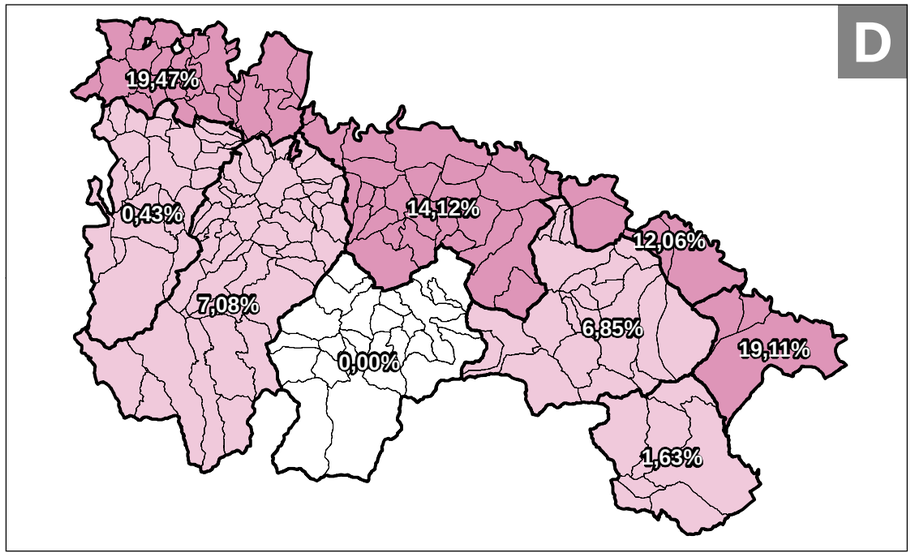
Porcentaje de viñedo sobre la superficie total

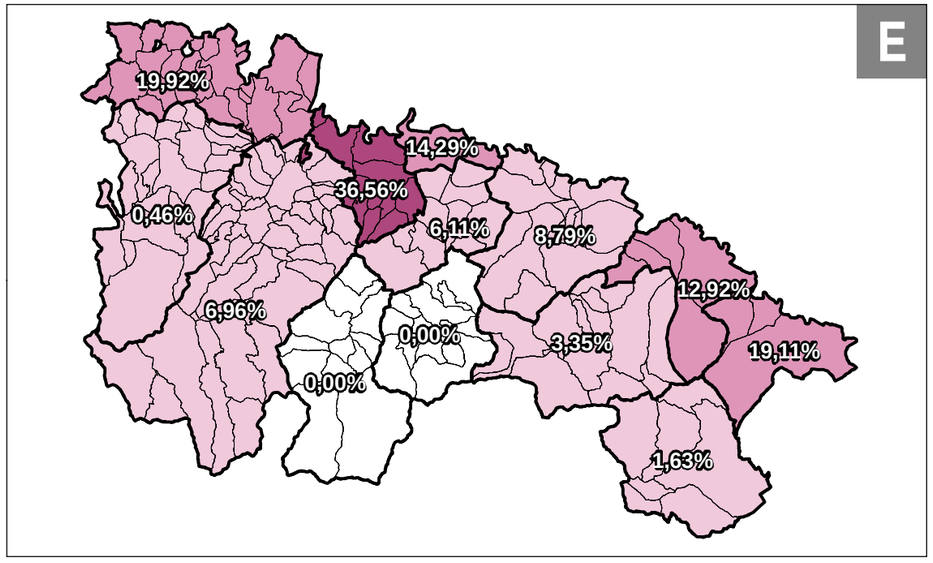
- Sin viñedo
- Menos del 10%
- 10% - 20%
- 20% - 30%
- 30% - 40%
- 40% - 50%
- Más del 50%

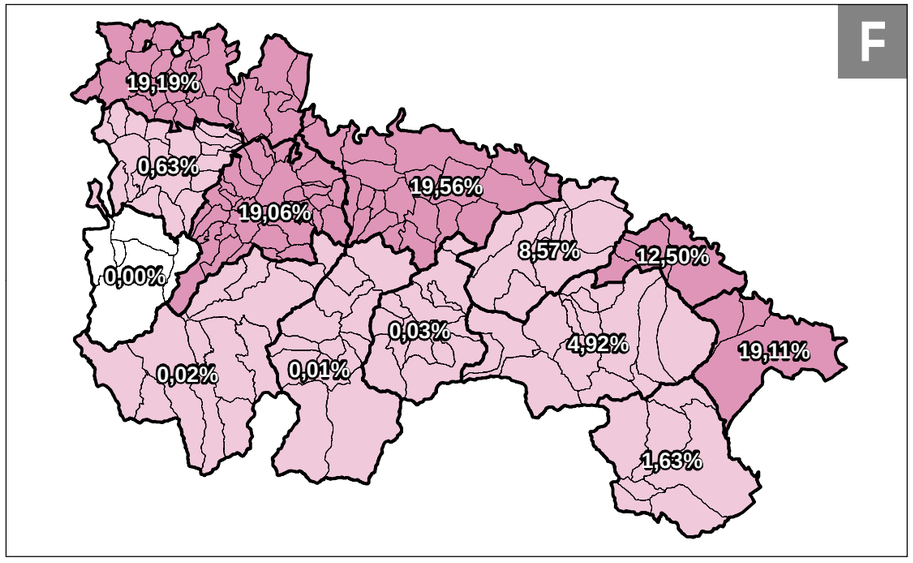
Fuentes: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Censo Agrario 2005.

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









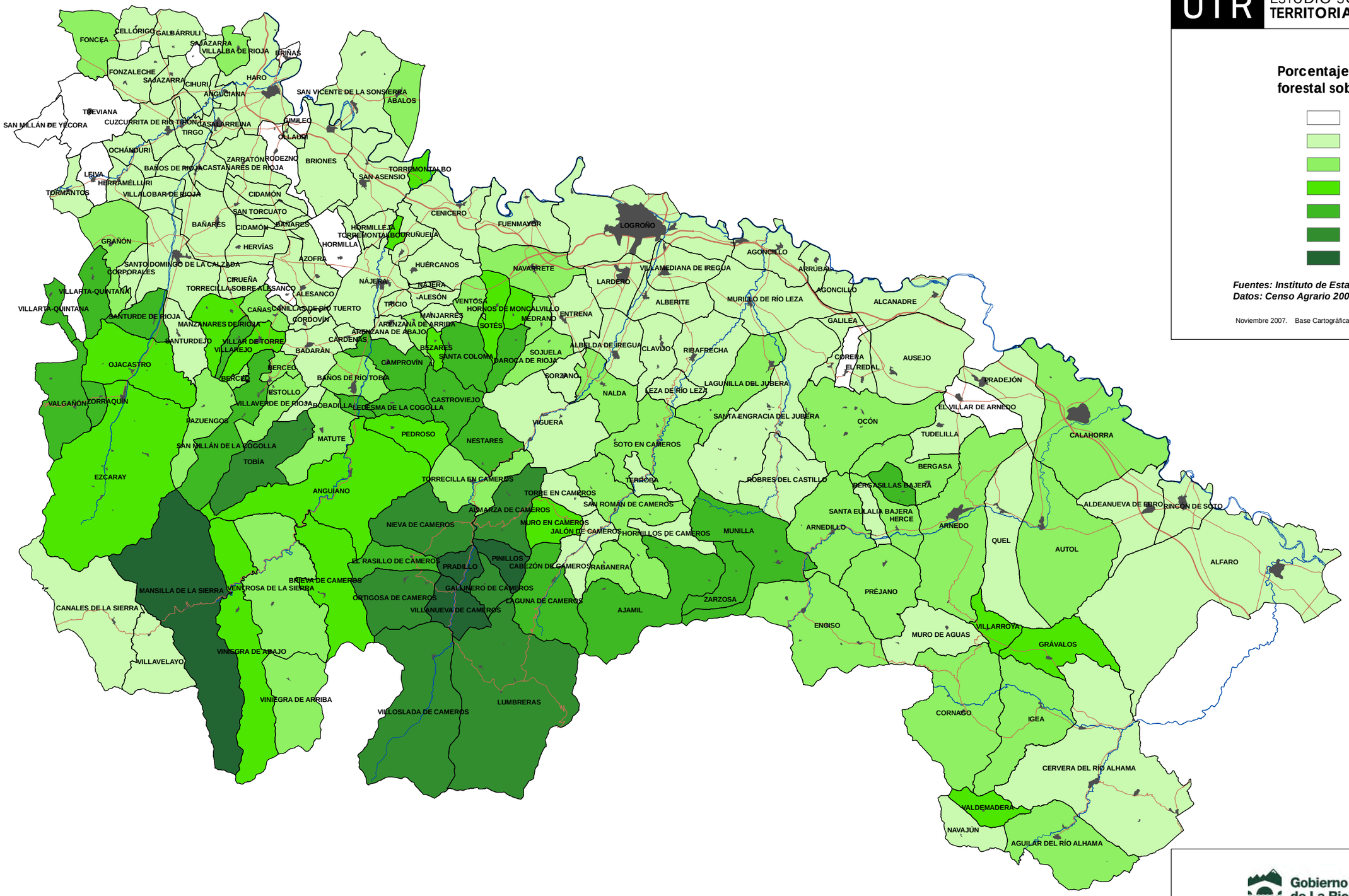
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

14 **Superficie de viñedo**

UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**



Porcentaje de superficie forestal sobre la superficie total

- Sin superficie forestal
- Menos del 15%
- 15% - 30%
- 30% - 45%
- 45% - 60%
- 60% - 75%
- Más del 75%

Fuentes: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Censo Agrario 2005.

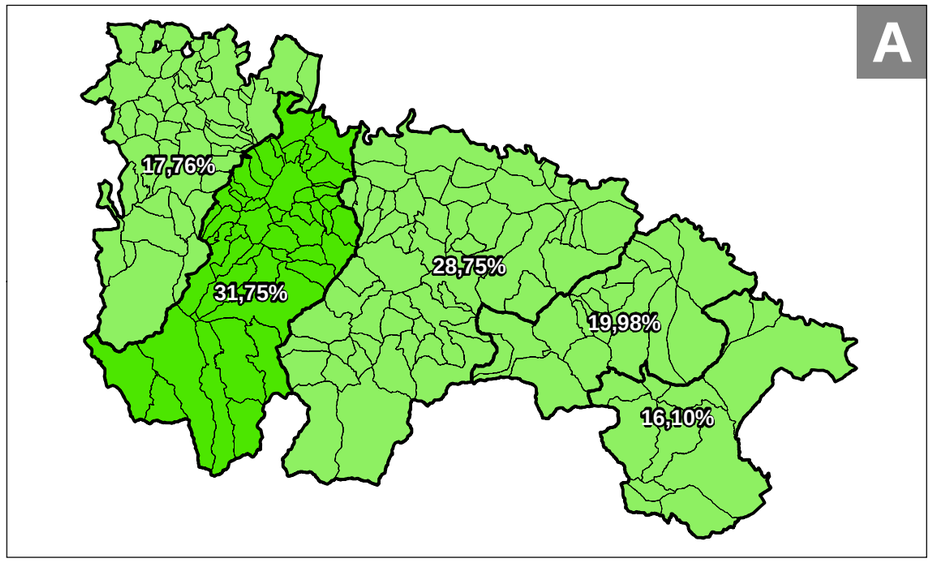
Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

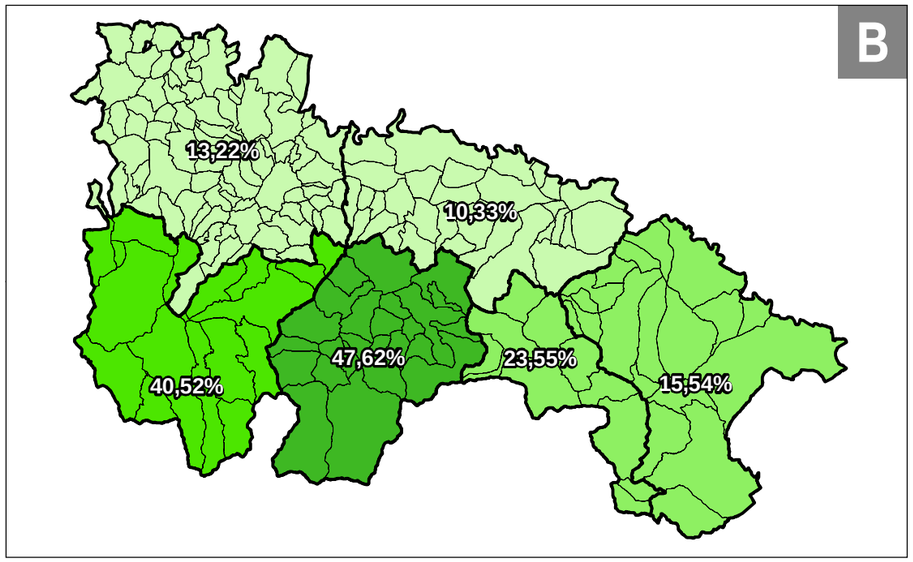
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

0 DIVISIÓN MUNICIPAL

15 Superficie Forestal





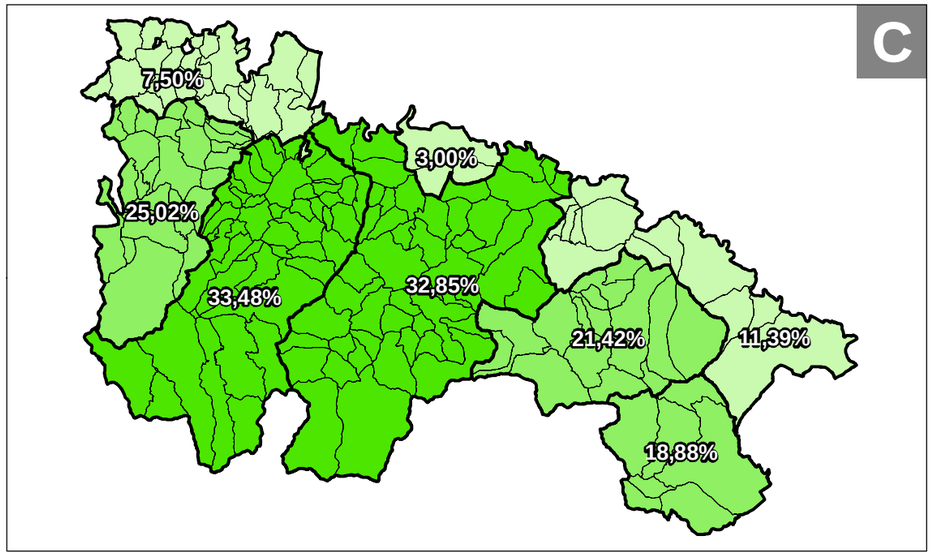
UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**

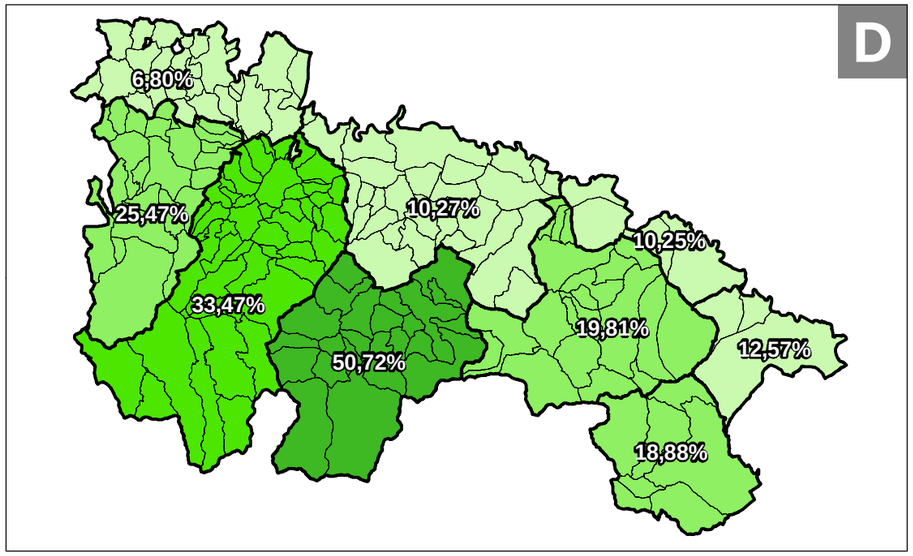
Porcentaje de superficie forestal sobre la superficie total

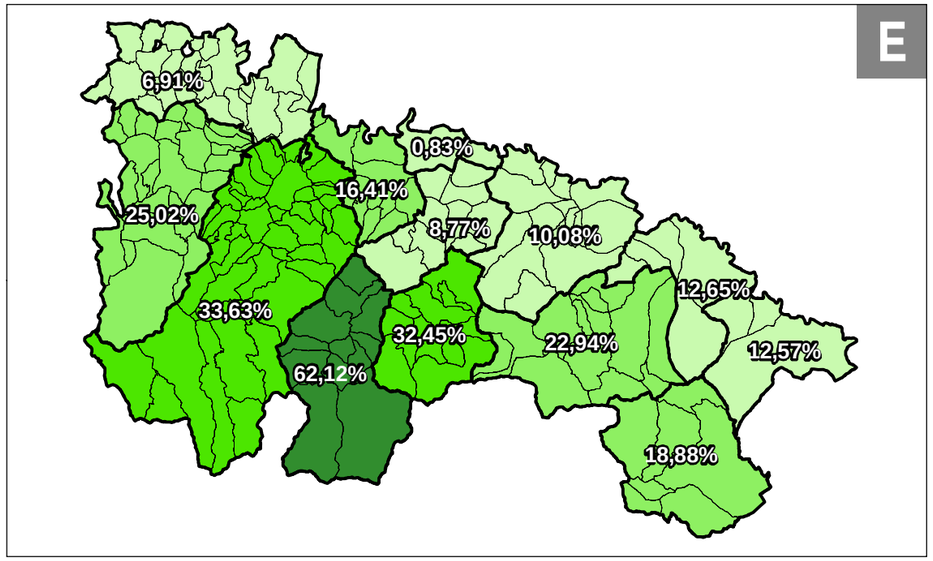
- Sin superficie forestal
- Menos del 15%
- 15% - 30%
- 30% - 45%
- 45% - 60%
- 60% - 75%
- Más del 75%

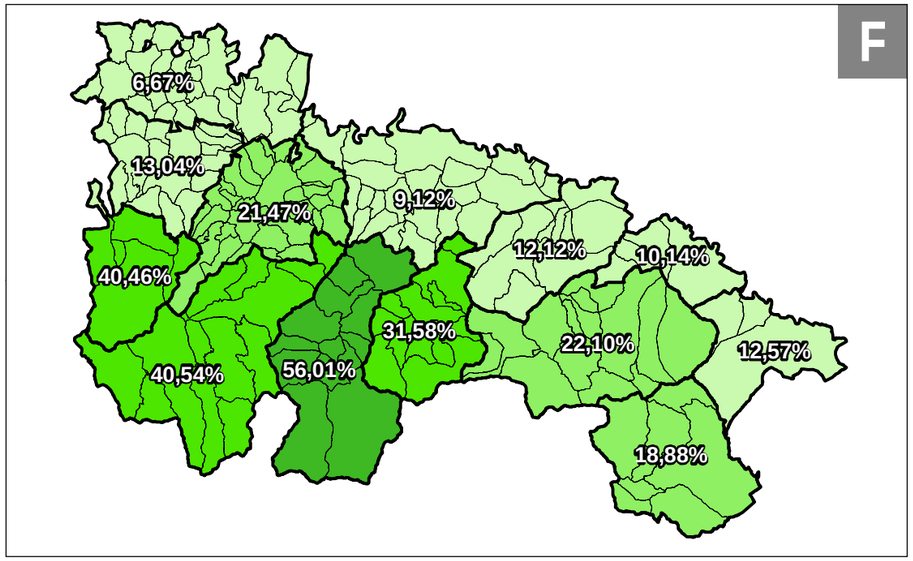
Fuentes: Instituto de Estadística de La Rioja.
Datos: Censo Agrario 2005.

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.









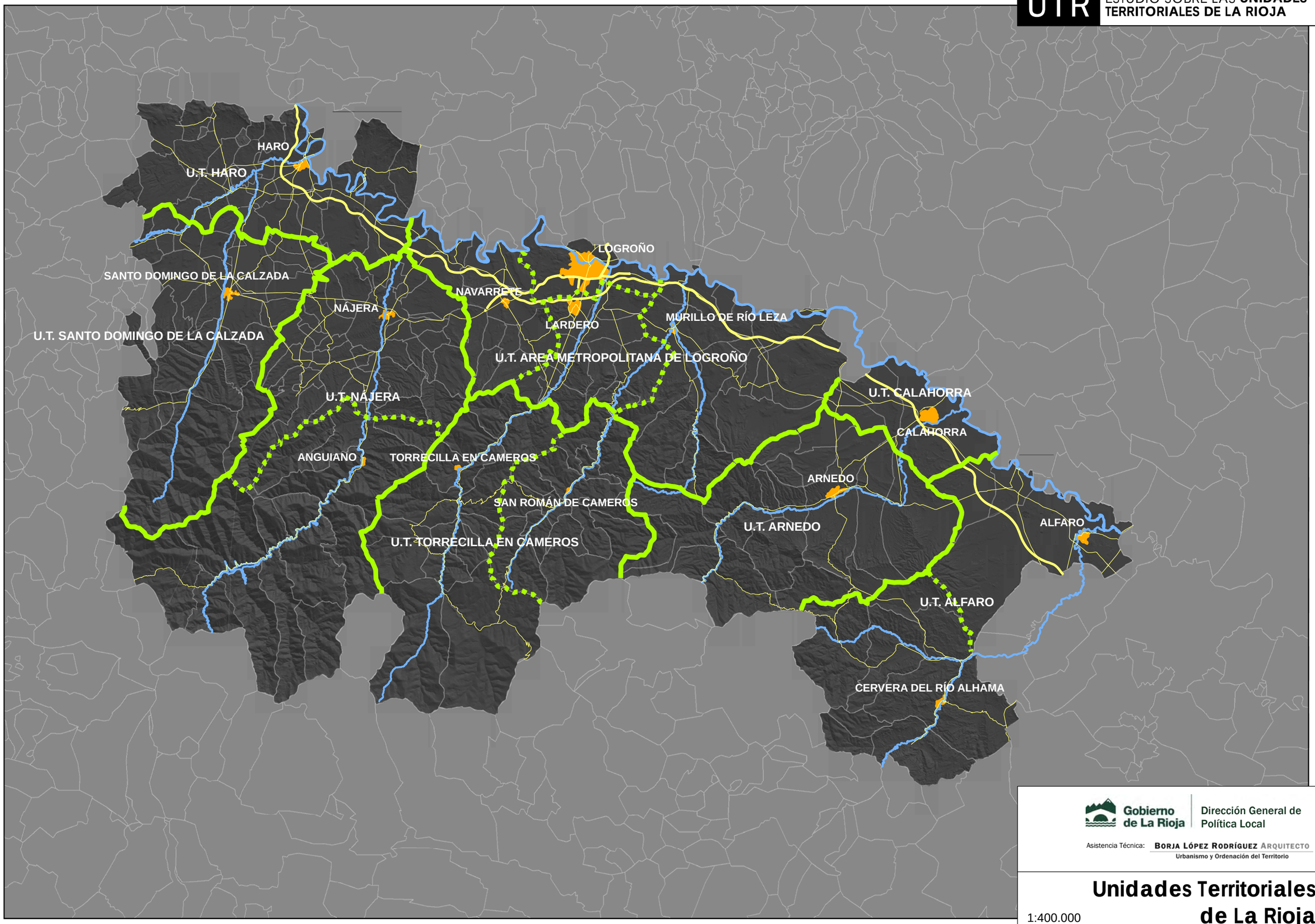
A - Comarcas Estadísticas
B - Comarcas Agrarias
C - Zonas Rurales de Actuación
D - Partidos Judiciales de 1834
E - Zonas Básicas de Salud
F - Propuesta de Ignacio Granado

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

15 **Superficie Forestal**

UTR ESTUDIO SOBRE LAS **UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA**



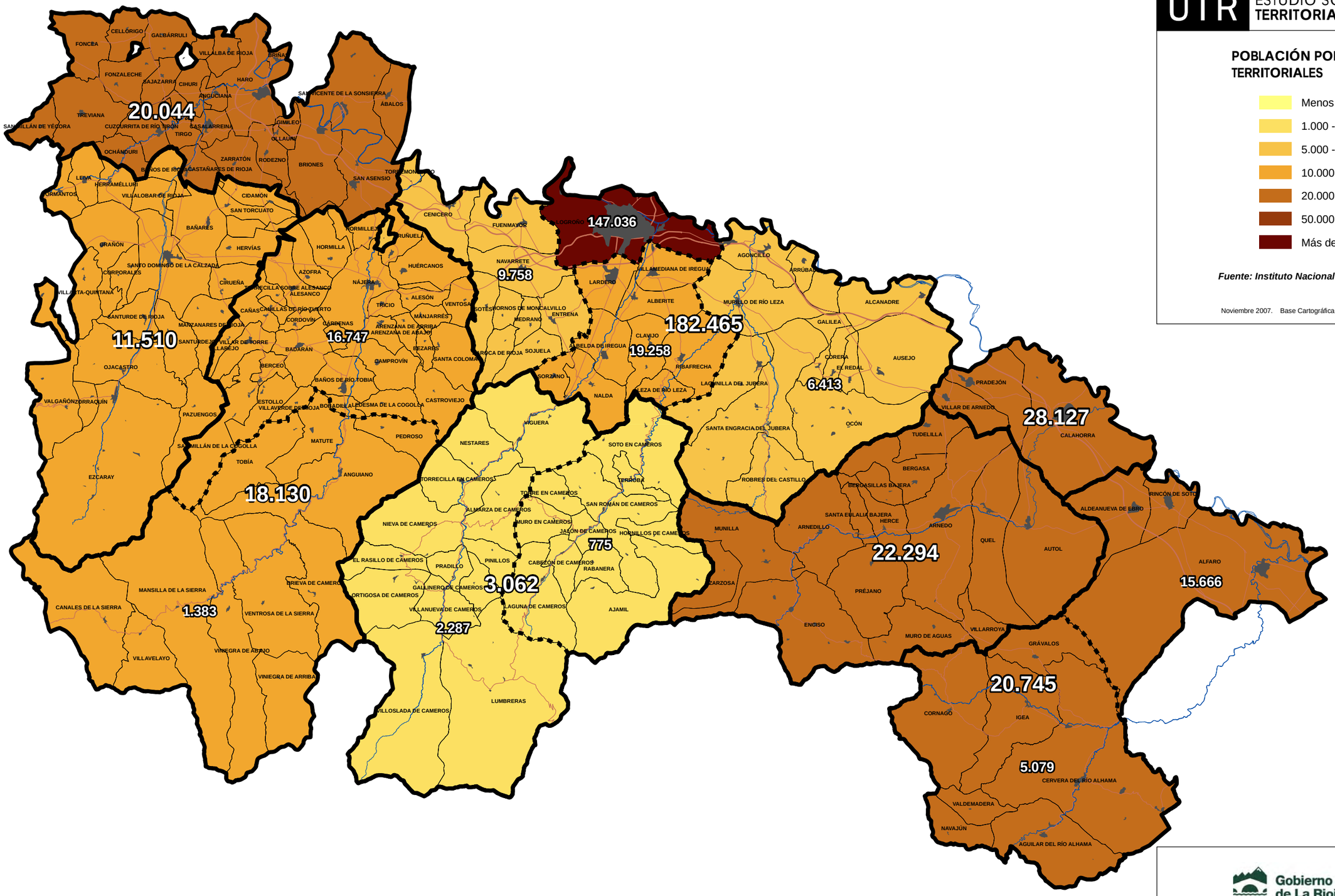
Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

Unidades Territoriales de La Rioja

1:400.000

UTR ESTUDIO SOBRE LAS UNIDADES TERRITORIALES DE LA RIOJA



POBLACIÓN POR UNIDADES TERRITORIALES

- Menos de 1.000
- 1.000 - 5.000
- 5.000 - 10.000
- 10.000 - 20.000
- 20.000 - 50.000
- 50.000 - 100.000
- Más de 100.000

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (enero 2007)

Noviembre 2007. Base Cartográfica: Gobierno de La Rioja.

Gobierno de La Rioja | Dirección General de Política Local

Asistencia Técnica: BORJA LÓPEZ RODRÍGUEZ ARQUITECTO
Urbanismo y Ordenación del Territorio

UNIDADES TERRITORIALES

01 Población (Padrón 2006)

4.3 Conclusiones: el perfil socio-económico de las divisiones territoriales.

Los mapas estadísticos mostrados en el apartado anterior ilustran muy bien la estructura municipal de La Rioja, marcada por una variación de todos los indicadores al desplazarnos de norte a sur, o lo que es igual, desde el valle del Ebro hacia la Sierra. Sin embargo, al analizar los mismos datos sobre unidades territoriales más amplias que las establecidas por los límites municipales, encontramos una homogeneización de los indicadores que reducen las diferencias entre unos territorios y otros (aunque, no nos engañemos, persistan las diferencias entre las zonas que conforman dichas unidades territoriales).

En cualquier caso, el estudio de los datos socio-económicos sobre distintos modelos de agregación territorial nos permite obtener algunas conclusiones de carácter general:

- **La separación entre la Sierra y el Valle acentúa las diferencias.** La división de La Rioja que diferencia entre la Sierra y el Valle del Ebro acentúa las diferencias demográficas y económicas, por lo que sólo puede servir de apoyo a políticas de diferenciación radical entre estos espacios riojanos. Así lo vemos reflejado en la Opción B "Comarcas Agrarias Estadísticas", que establece una separación muy marcada entre los dos sistemas, provocando importantes diferencias en los indicadores demográficos y económicos. Basta ver el mapa de población, que arroja una población total de 8.579 habitantes entre las tres comarcas de montaña, frente a los 297.798 habitantes de las tres comarcas del valle del Ebro.

  Por ello, parece más recomendable tratar de vincular los espacios de alta montaña con (al menos) los valles medios, de tal forma que se compensen las diferencias e, incluso, se generen sinergias sostenidas por un sentido de pertenencia a un mismo sistema territorial, frente al enfrentamiento o aislamiento que produciría la postura contraria.

- **Las grandes unidades territoriales no son compatibles con el sistema de ciudades medias de La Rioja.** Algunas de las divisiones que hemos estudiado incluyen dentro de una misma zona a varias de las llamadas "ciudades medias", con lo cual se logra una mejora de los indicadores demográficos, pero presenta el problema de que se ignoran las áreas funcionales que existen entre cada una de estas ciudades y los municipios de su entorno. Así ocurre con las opciones A "Comarcas estadísticas" y B "Comarcas agrarias", que incluyen dos y hasta tres ciudades medias dentro de una misma zona.

  Puede decirse que el número de unidades territoriales en que ha de dividirse La Rioja no puede ser inferior a siete, pues son siete las poblaciones que generan importantes áreas funcionales: Logroño, Haro, Santo Domingo, Nájera, Calahorra, Arnedo y Alfaro. Cada una de estas poblaciones tiene un peso específico en el territorio que la rodea, y en caso de pertenecer dos de ellas a una misma zona generaría un problema de identificación y de rivalidad difícil de resolver.

- **Las unidades territoriales de reducido tamaño dificultan la homogeneización.** Al contrario de lo que sucede en el caso anterior, vemos que aquellas divisiones que proponen un elevado número de zonas presentan el problema de que algunas de estas no tiene la población suficiente como para compararse, si quiera, con un municipio de tamaño medio en nuestra región. Así ocurre en los casos E "Zonas Básicas de Salud" y F "Propuesta de Ignacio Granado", donde se propone la Unidad Territorial del valle del Leza, a pesar de que la población no supera los 1.000 habitantes. Se trata, por tanto, de un territorio demográficamente muy débil como para poder constituir una Unidad Territorial comparable al resto y capaz de revertir la situación de crisis económica y poblacional en que se encuentra. Resulta preferible aunar esfuerzos dentro de un ámbito mayor, sin por ello perder una identidad geográficamente muy marcada (como es el caso del valle del Leza).

5 Las Unidades Territoriales de La Rioja

5.1 Objetivo de la división de La Rioja en Unidades Territoriales.

Los capítulos anteriores nos han servido para obtener algunas conclusiones sobre los factores que han de orientar la creación de una organización territorial intermedia entre la Comunidad Autónoma y los municipios. Igualmente importante es definir claramente los objetivos que debe satisfacer dicha organización territorial. Así, las Unidades Territoriales deben servir al menos para dos objetivos principales:

- Organizar la distribución territorial de los servicios que son competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, asegurando la accesibilidad a los mismos y unificando la distribución de los centros comarcales para su mejor identificación por parte de los ciudadanos.
- Establecer un marco territorial que pueda servir de base para la colaboración ordenada entre municipios (a través de Mancomunidades) o entre los municipios y la Comunidad Autónoma de La Rioja (a través de Consorcios).

Además de estos objetivos, su utilidad puede tener componentes de carácter subjetivo, como es la posibilidad de crear una identidad comarcal reforzada que apoye los esfuerzos de desarrollo de aquellas zonas más deprimidas de La Rioja.

5.2 Criterios para la definición de las Unidades Territoriales.

En cualquier caso, una división territorial de La Rioja debe seguir una serie de criterios relativamente sencillos, de tal forma que favorezcan su comprensión por parte de los ciudadanos. Estos criterios se basan en cuatro condiciones:

- La estructura geográfica de La Rioja.
- El sistema de ciudades y áreas funcionales de La Rioja.
- La accesibilidad de los ciudadanos a los servicios.
- Las divisiones históricas y actuales de La Rioja.

Con ellos podemos comenzar a trazar algunas líneas directrices de la propuesta de Unidades Territoriales de La Rioja, tal como veremos en los siguientes apartados.

5.2.1 Geografía.

La Comunidad Autónoma de La Rioja está muy determinada por el marco geográfico que la sustenta: una red de valles que, desde las montañas del sur, recorren la región hasta desembocar en el valle del Ebro. Como ya hemos explicado, esta configuración geográfica ha tenido históricamente una gran importancia a la hora de organizar el territorio y aún hoy, a pesar de que el desarrollo de las comunicaciones está difuminando los límites geográficos, sigue siendo un factor de división fundamental, sobre todo en las zonas altas de La Rioja.

Por ello, es posible obtener una primera serie de líneas divisorias marcando los límites municipales que discurren por los cambios de vertientes entre valles. De esta forma se obtienen 6 zonas definidas por los sistemas hidrológicos que, de oeste a este son: Oja-Tirón; Najerilla; Iregua; Leza-Jubera; Cidacos; y Alhama-Linares. Esta división es clara para los municipios de la montaña riojana, puesto que a partir del piedemonte se diluyen los valles norte-sur para conformar el sistema del valle del Ebro. Además, algunos de los términos municipales de la sierra no se adaptan exactamente a esta distribución geográfica, si bien esto sólo ocurre en la mitad oeste (algunos términos como Munilla, Muro de Aguas o Villarroya pertenecen a dos vertientes a la vez).

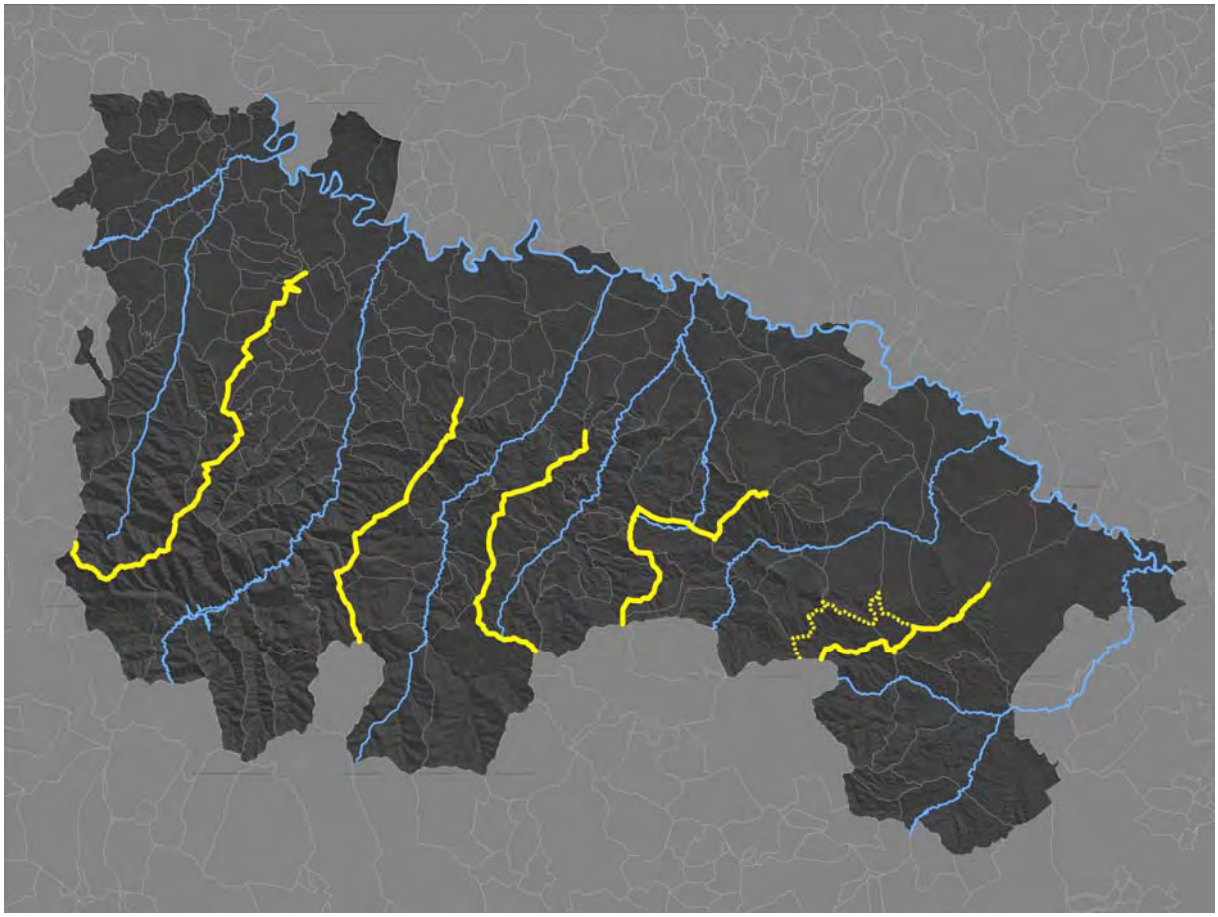


Figura 37. División geográfica de La Rioja

5.2.2 Áreas funcionales.

Además de la geografía, la evolución histórica de los municipios de La Rioja ha fraguado un sistema de ciudades relativamente equilibrado, si no tenemos en cuenta la desproporción que supone Logroño. Las áreas funcionales que han configurado las siete ciudades que tradicionalmente han tenido más habitantes (Logroño, Calahorra, Arnedo, Haro, Alfaro, Nájera y Santo Domingo de la Calzada, por orden de población, si bien ésta última ha sido superada por Lardero en el Padrón de 2006) han creado una cierta dependencia territorial sobre los municipios de su entorno.

Así lo señalaba el estudio de Arnáez Vadillo sobre la Jerarquía de Ciudades y las Áreas Funcionales de La Rioja, que demostraba la dependencia respecto a estos siete municipios, si bien es muy probable que hoy día haya aumentado el poder de atracción de Logroño respecto a la situación en la época en que se hizo el estudio. No obstante, sigue siendo una referencia fundamental para establecer la división territorial de La Rioja, por ser razonable vincular el territorio a cabeceras funcionales para la distribución de los servicios públicos, pues ya se utilizan para asuntos como el ocio o el comercio.

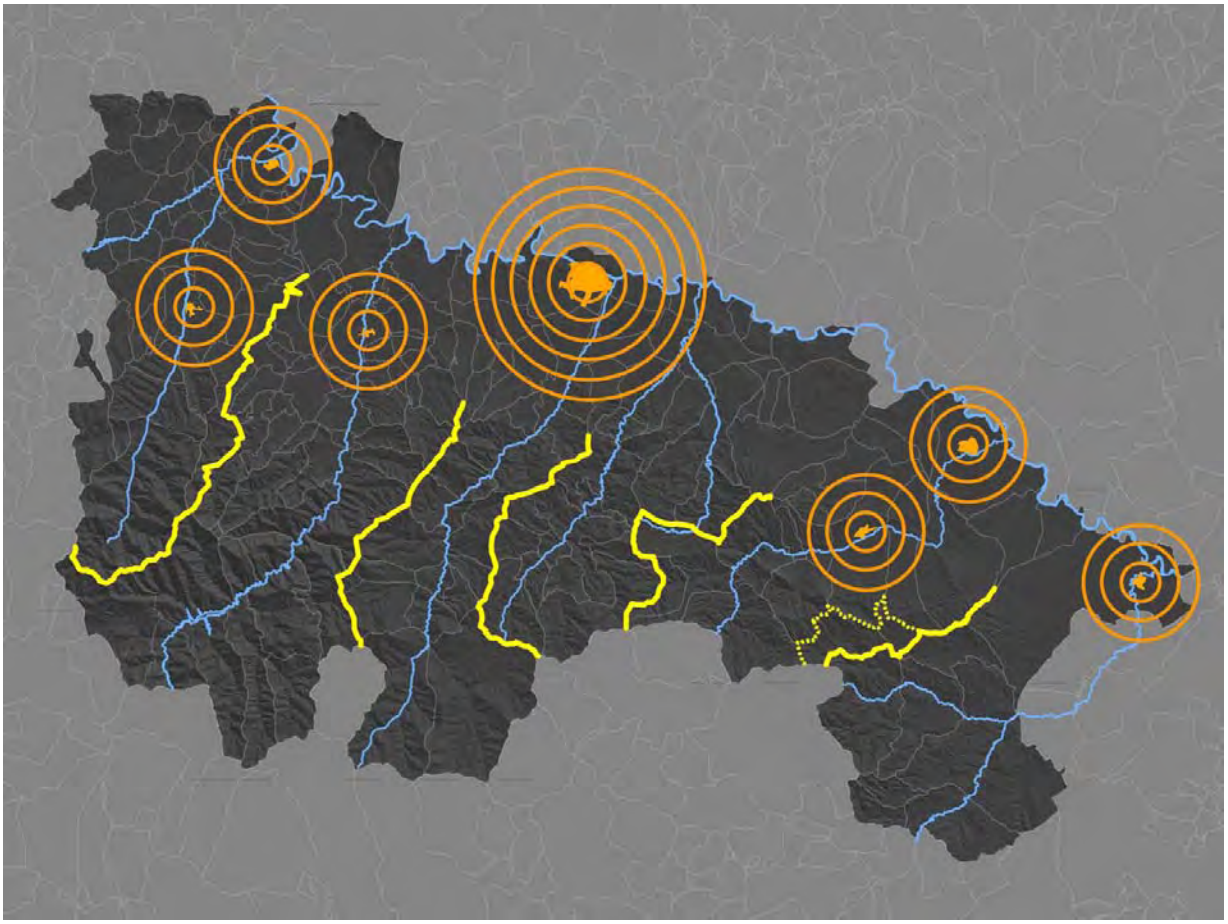


Figura 38. Áreas funcionales de La Rioja.

5.2.3 Accesibilidad.

Un tercer factor para la estructuración del territorio en unidades que han de servir de referencia para la distribución de los servicios públicos, es la distancia a la que se encuentran los municipios más alejados de las cabeceras funcionales de cada comarca. En este sentido, los principales problemas se plantean en los fondos de valle del sur de la región, ya que las comunicaciones son difíciles y las cabeceras funcionales se encuentran en las salidas de esos valles hacia el Ebro, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Recorrido	Distancia en km	Distancia temporal
Valgañón-Santo Domingo	19 km	24m
Canales de la Sierra a Nájera	**58 km**	**1h 10m**
Anguiano-Nájera	20 km	24m
Canales-Viniegra de Abajo	21 km	26m
Villoslada-Logroño	**52 km**	**51m**
Villoslada-Torrecilla	22 km	23m
Ajamil-Logroño	**63 km**	**1h 09m**
Ajamil-Torrecilla	33 km	41m
Zarzosa-Arnedo	24 km	31m
Navajún-Alfaro	**58 km**	**1h 04m**
Navajún-Arnedo	**57 km**	**1h 08m**

Navajún-Cervera	20 km	27m

Por ello, es necesario establecer puntos intermedios entre aquellos municipios más alejados y las ciudades principales. Este papel de "punto medio" lo pueden desempeñar en sus respectivos valles las poblaciones de Anguiano, Torrecilla en Cameros, San Román de Cameros y Cervera de Río Alhama. En los valles del Oja y del Cidacos no parece necesario establecer estas cabeceras intermedias, debido a que las distancias a Santo Domingo y Arnedo, respectivamente, son moderadas.

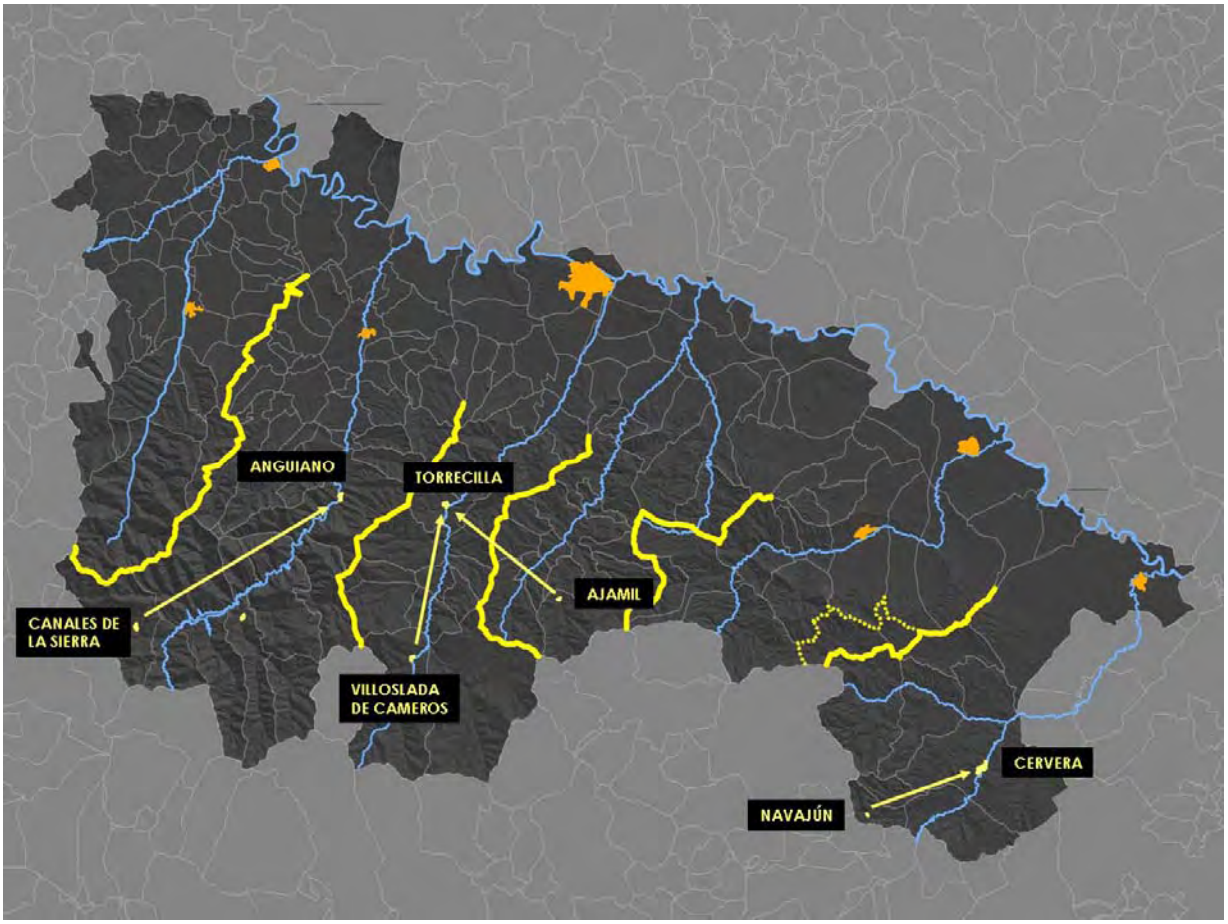


Figura 39. Accesibilidad a las cabeceras funcionales.

5.2.4 Divisiones históricas y actuales.

El sentimiento de pertenencia de la población a una Comarca es una fortaleza para ese territorio a la hora de proyectar su futuro y vincularse a un proyecto común. Por ello, es muy importante que la división territorial de La Rioja se apoye en divisiones anteriores que hayan arraigado en la población, porque de esta forma parte del trabajo promover la aceptación de las unidades territoriales estará ya hecho. A parte de algunas mancomunidades históricas, la única división territorial de La Rioja que ha perdurado durante mucho tiempo (aunque ya no existe) y que ha tenido una implantación importante es la demarcación de los Partidos Judiciales de 1834. Tanto es así que ha sido la más utilizada como referencia para divisiones posteriores, tal como hemos señalado en capítulos anteriores.

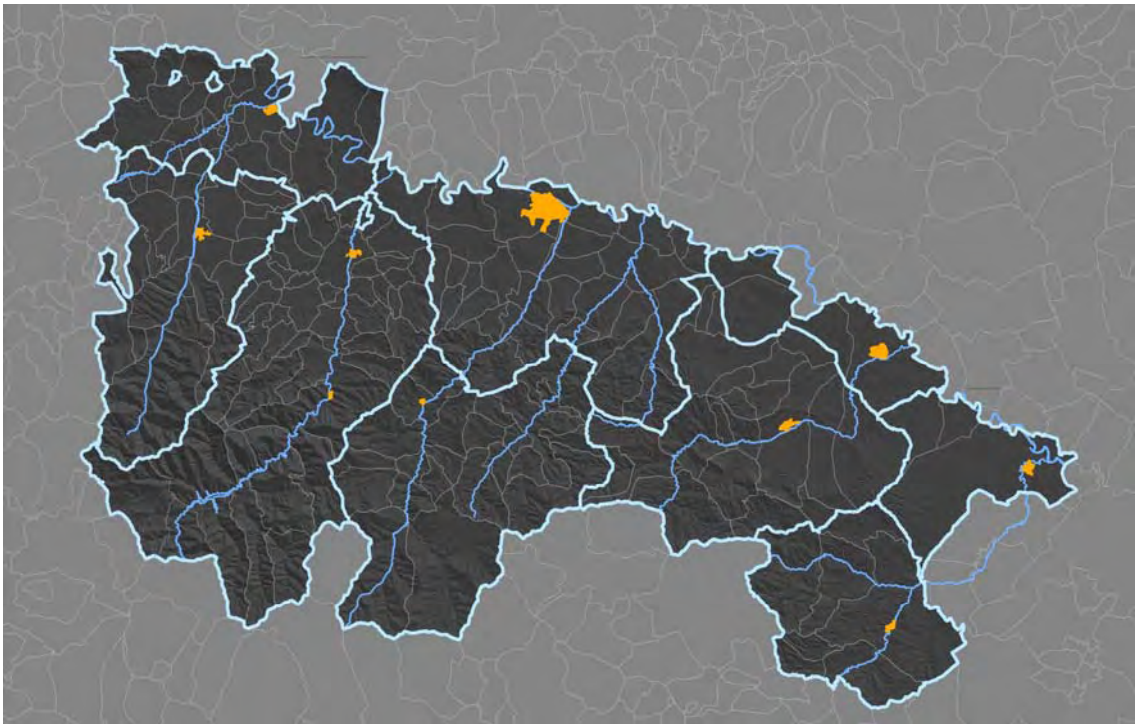


Figura 40. Partidos Judiciales de 1834

Por otro lado, también es importante la adaptación de la división territorial que se proponga a la distribución de los servicios que presta la Comunidad Autónoma de La Rioja a los ciudadanos de forma habitual. Entre estos servicios podemos analizar dos de ellos que tienen una importante influencia para los habitantes de los municipios menos habitados, por obligarles a trasladarse a otras poblaciones: Educación, en este caso Secundaria, y Salud.

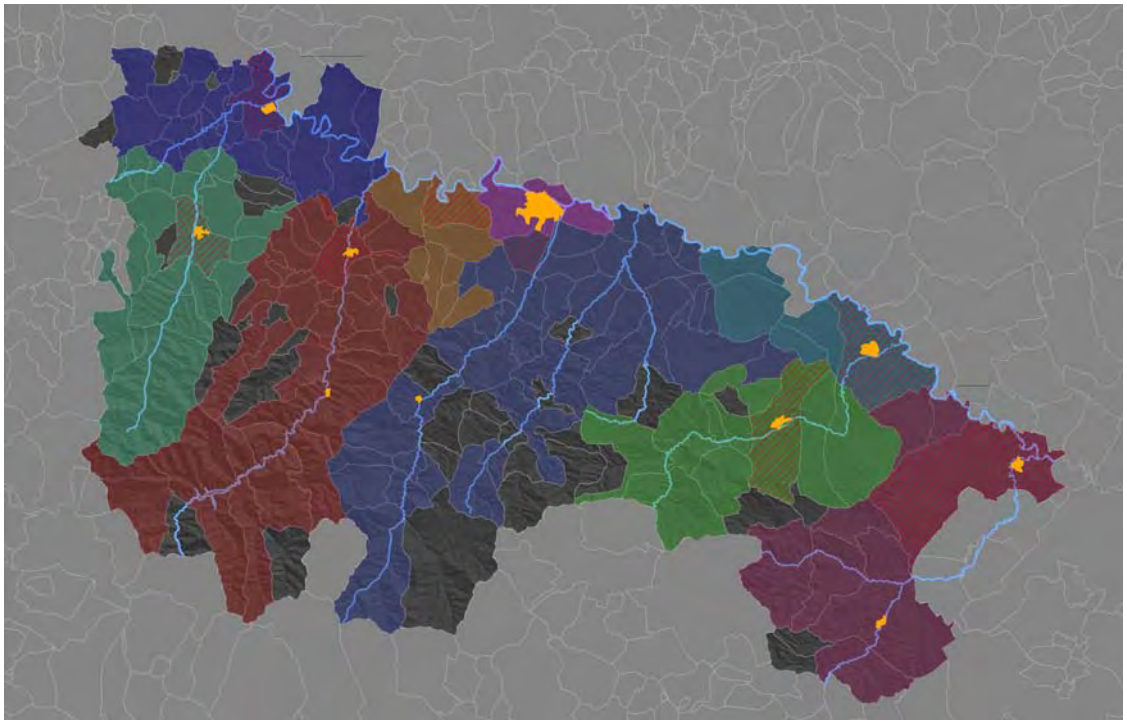


Figura 41. Distribución de los municipios entre los centros de secundaria

El mapa de distribución de los estudiantes de secundaria que se muestra a continuación coincide en buena medida con el de Partidos Judiciales que acabamos de ver, con la salvedad de que desaparecen

las dos comarcas con menos población: Torrecilla y Cervera. También hay que señalar que Logroño no recibe estudiantes de otros municipios, siendo en el Centro de Enseñanzas Integradas de Lardero donde se recibe a los estudiantes procedentes de los valles del Iregua, el Leza y el Jubera; mientras que el Instituto de Fuenmayor da servicio a las poblaciones del oeste de Logroño. No obstante, existen secciones de secundaria en los municipios de Autol, Baños de Río Tobía, Cervera, Pradejón y Rincón de Soto; ya sea porque tienen suficiente población en edad escolar como para mantener una sección de secundaria (Autol, Baños de Río Tobía, Pradejón y Rincón de Soto) o bien porque suman a sus propios estudiantes los que proceden de poblaciones cercanas (el caso de Cervera de Río Alhama). A pesar de estas secciones, aquellos alumnos que desean acabar el bachillerato han de trasladarse a la cabecera correspondiente.

La distribución del Servicio Sanitario se preocupa más por acortar las distancias con las poblaciones más alejadas, puesto que ha de estar suficientemente accesible para todos los ciudadanos (Ver figura 42)). Tan sólo el Alto Najerilla se encuentra, una vez más, alejado de los centros de salud, mientras que la red se muestra mejor tejida en los valles centrales, con centros de asistencia en Torrecilla y San Román, además de distribuir la corona metropolitana de Logroño en tres unidades con centros en Navarrete, Alberite y Murillo de Río Leza.

En cualquier caso, la distribución territorial de las Zonas Básicas de Salud presenta perfiles reconocibles por los argumentos que hemos tratado antes: división entre valles, áreas funcionales de las ciudades principales (salvo el caso de Logroño, que pierde todo su protagonismo frente a su área de influencia), accesibilidad e, incluso, similitud con las Comarcas históricas.

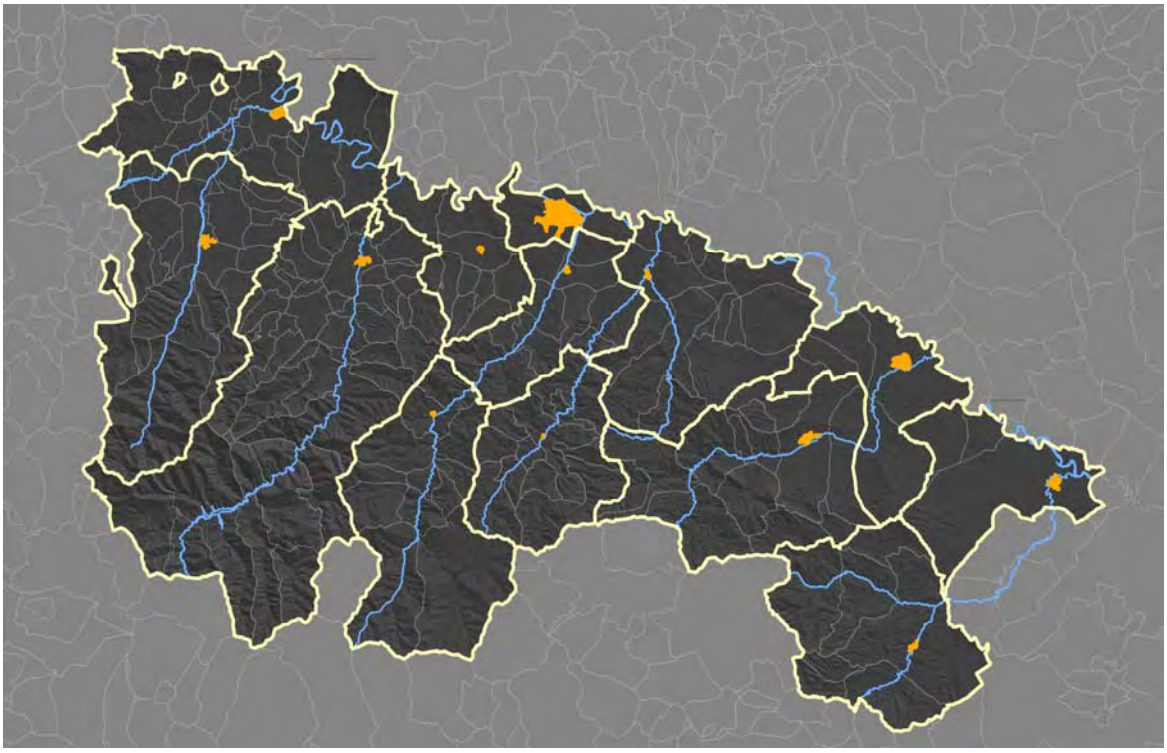


Figura 42. Zonas Básicas de Salud

5.3 Propuesta de delimitación

Con los condicionantes que acabamos de describir, es posible realizar una propuesta de delimitación de las unidades territoriales de La Rioja (ver figura 43), si bien existen áreas cuya adscripción a una u otra unidad territorial es difícil de concretar, como evidencian los numerosos ejemplos recogidos en el presente Estudio. Por ello, esta propuesta no puede considerarse definitiva, pues la propia evolución socioeconómica y demográfica de nuestra región obligará en un futuro a plantearse nuevas estructuras territoriales, como ocurre hoy con los partidos judiciales de hace 150 años.

En todo caso, sí nos parece la más coherente de acuerdo con los antecedentes revisados y de acuerdo con los siguientes objetivos: establecer un marco para la distribución de los servicios de la Comunidad Autónoma de forma accesible para los ciudadanos; permitir una mejor gestión del territorio con un enfoque multisectorial; y establecer una base para la colaboración entre municipios.

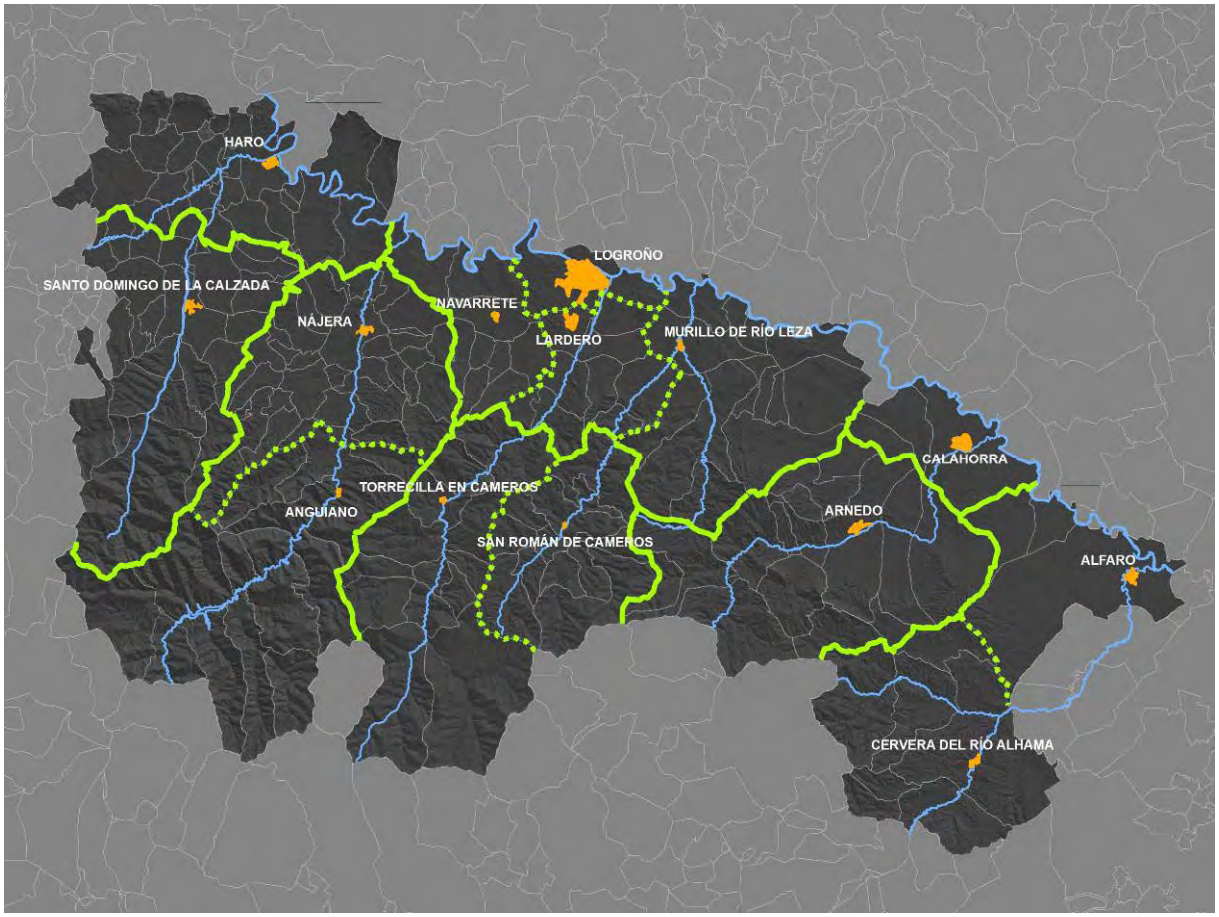


Figura 43. Propuesta de Unidades Territoriales de La Rioja.

La propuesta comprende 8 unidades territoriales, algunas de las cuales incluyen una sub-unidad con el fin de mejorar la accesibilidad desde los municipios más alejados (es el caso de las unidades territoriales de Nájera y Alfaro) o para repartir la población en zonas homogéneas (es el caso de la unidad territorial de Logroño).

En los siguientes apartados definiremos y justificaremos las unidades territoriales propuestas de forma individualizada.

5.3.1 Haro.

Superficie: 429,39 km^2

Población: 20.044 habitantes (Padrón 2006)

Municipios: 25

La Unidad Territorial de Haro está definida de acuerdo con la delimitación de su Partido Judicial histórico, división que coincide además con buena parte de los mapas de distribución de servicios de la Comunidad Autónoma de La Rioja y con otras divisiones históricas. Tan sólo suele haber variaciones en los municipios de Castañares de Rioja y Baños de Rioja que, indistintamente, aparecen en ocasiones dentro de la comarca de Santo Domingo y en otras dentro de la de Haro.

Todos los municipios se encuentran a una distancia razonable de Haro, la principal población de la Unidad Territorial, en una zona que, además, no presenta elementos geográficos que dificulten las comunicaciones.

Unidad Territorial de Haro

5.3.2 Santo Domingo de la Calzada.

Superficie: 543,28 km^2

Población: 11.510 habitantes (Padrón 2006)

Municipios: 22

La Unidad Territorial de Santo Domingo de la Calzada está delimitada conforme al Partido Judicial del mismo nombre. A pesar de incluir una zona de montaña, las poblaciones del valle del Oja se encuentran a poca distancia de la cabecera, Santo Domingo de la Calzada, por lo que no existen problemas importantes de accesibilidad desde los municipios hasta el centro funcional de la Unidad Territorial.

La población empadronada total es algo superior a los diez mil habitantes, aunque se trata de una zona que experimenta una importante llegada de población estacional, tanto en época estival como durante la temporada de esquí.

Unidad Territorial de Santo Domingo de la Calzada

5.3.3 Nájera.

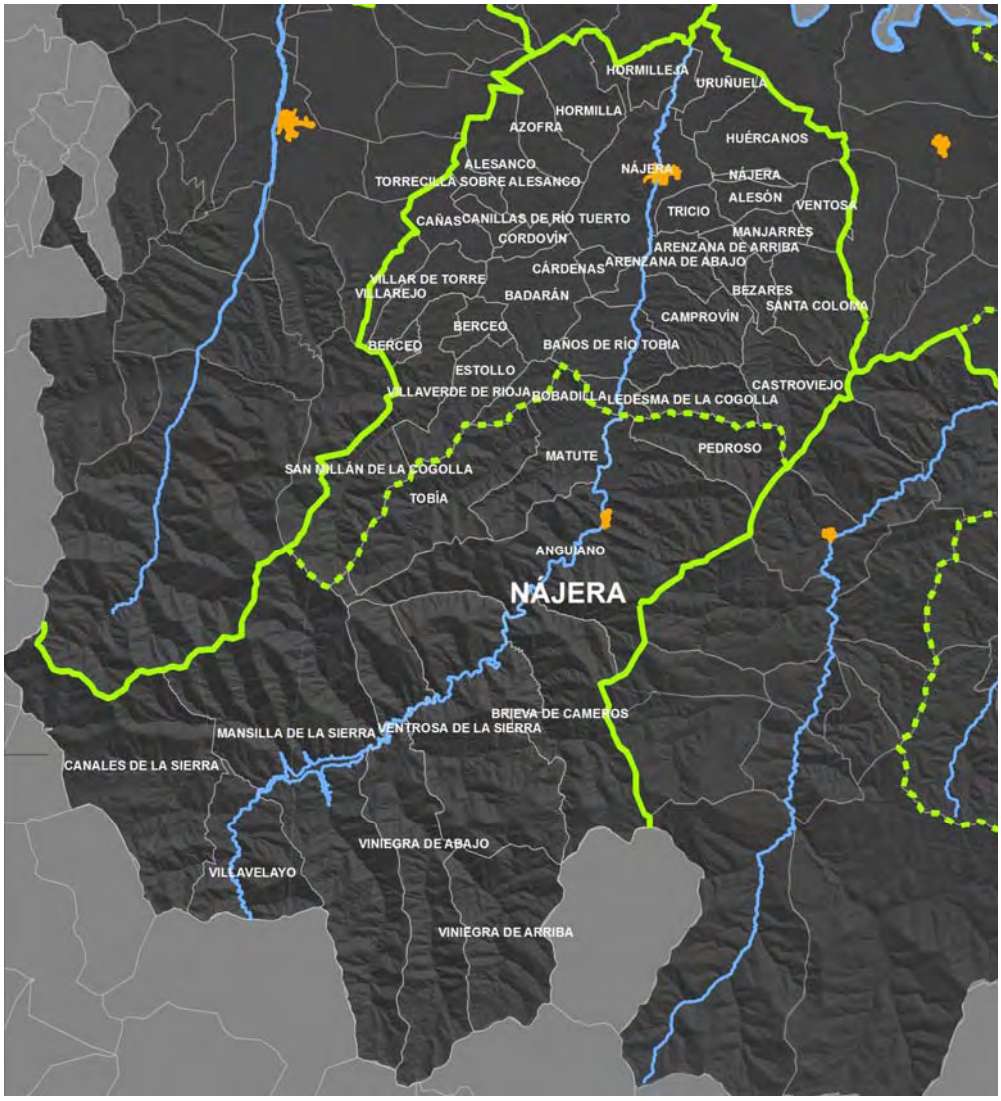
Superficie: 1.021,17 km^2

Población: 18.130 habitantes (Padrón 2006)

Municipios: 43

La Unidad Territorial de Nájera también está delimitada conforme al Partido Judicial tradicional. Se trata de la Unidad Territorial con mayor superficie y número de municipios, aunque está poco poblada. Geográficamente está configurada por el valle del Najerilla, el de mayor distancia hasta la desembocadura en el Ebro, por lo que existen grandes distancias desde los municipios del fondo de valle hasta Nájera, que se sitúa en el extremo Norte. Esta situación ha motivado la inclusión de una sub-unidad que recoge todo el Alto Najerilla a partir de Anguiano, población que se convierte en la sub-cabecera, por ser el municipio más importante, con 546 habitantes.

A pesar incluso de la subdivisión, las distancias desde municipios como Canales de la Sierra o Viniegra de Arriba hasta Anguiano son importantes, debido a que las comunicaciones son difíciles por el profundo estrechamiento del valle en la zona de Anguiano.



Unidad Territorial de Nájera

5.3.4 Área Metropolitana de Logroño.

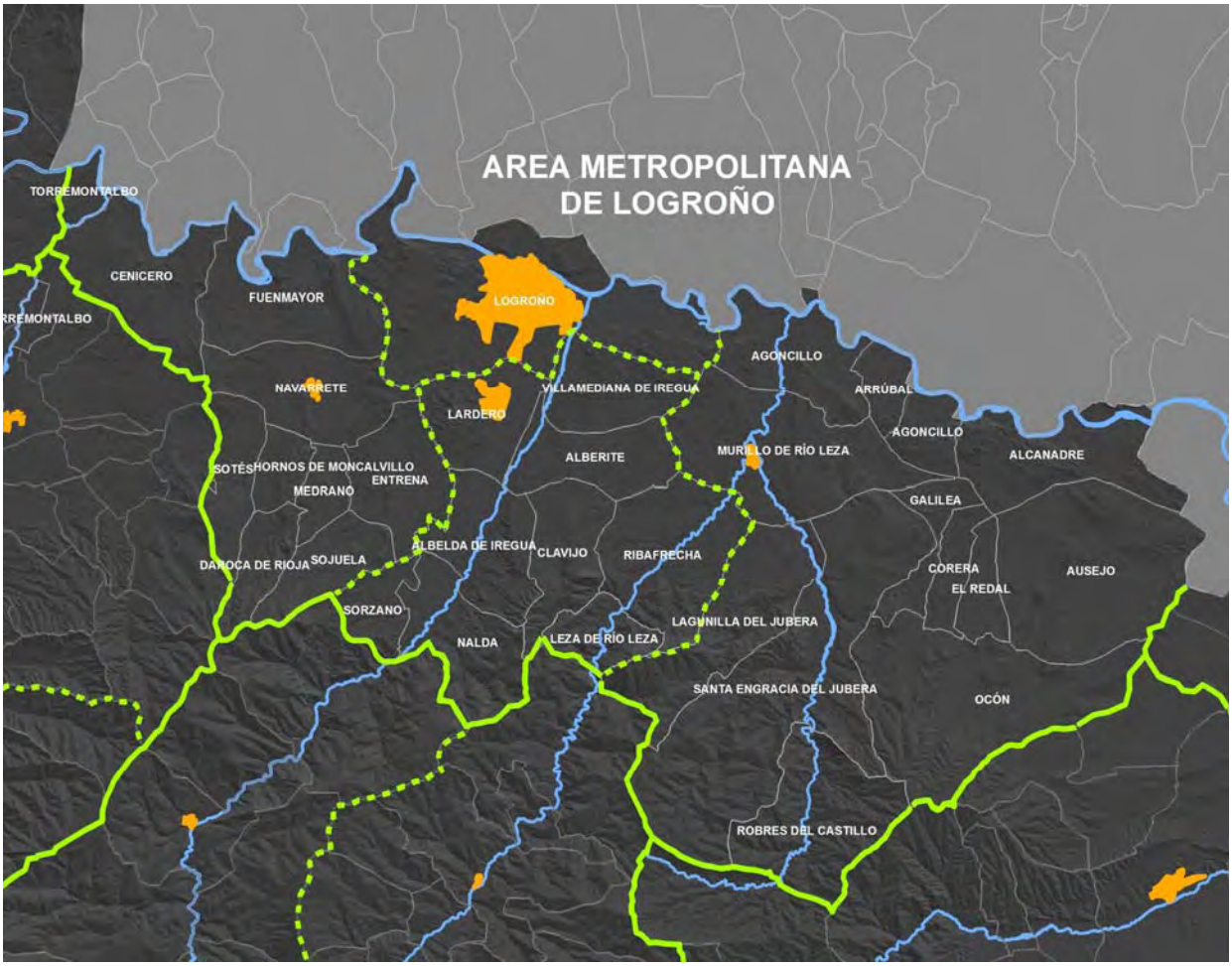
Superficie: 861,40 km^2

Población: 182.465 habitantes (Padrón 2006)

Municipios: 32

La Unidad Territorial formada por Logroño y los municipios de su entorno constituye el área más desigual en términos demográficos de todas las que hemos propuesto, como no puede ser de otra manera, dado que en esta zona vive más de la mitad de la población de toda la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su mayor parte en la propia capital. Los municipios que la integran se ajustan por el Oeste y por el Sur al límite tradicional del Partido Judicial de Logroño, mientras que por el Este se han incluido los municipios de la zona de Ocón y Ausejo.

Esta Unidad Territorial acoge municipios con muy desiguales características demográficas y socio-económicas, partiendo de Logroño, con una población de 147.036 habitantes hasta llegar a Torremontalbo, con tan sólo 20 habitantes. Sin embargo, el crecimiento que se está produciendo en los municipios del entorno de Logroño puede extenderse a zonas cada vez más alejadas en sentido este-oeste, sobre todo con el desarrollo de las nuevas infraestructuras de comunicaciones (desdoblamiento de la N-232 y Autovía del Camino). Además, el poder de atracción de Logroño extiende su radio de acción más lejos que otras ciudades de menor nivel, como Calahorra o Nájera.



Unidad Territorial del Área Metropolitana de Logroño

Dentro de esta Unidad Territorial se incluye también la zona del Valle de Ocón y Ausejo, área de difícil asignación por su relativa ambigüedad geográfica: no pertenece a ninguno de los grandes valles de la región, formando una cuenca que desemboca en el Ebro sin llegar a desarrollar ríos de importancia. Así ha ocurrido en las numerosas divisiones estudiadas, que han asignado la zona indistintamente a Logroño, Calahorra, Arnedo o, incluso en algunos casos, lo han diferenciado como una comarca propia.

Se ha subdividido la Unidad Territorial en cuatro sub-zonas. Una de ellas es el municipio de Logroño, cuyas características son especiales, como lo demuestran las divisiones territoriales de los servicios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que suelen caracterizarlo como una zona independiente, llegando incluso a dividir el municipio en varias zonas, atendiendo a un criterio de población (así ocurre con Educación, Salud, Servicios Sociales y Deportes).

Una vez descontado Logroño, las otras tres sub-unidades constituyen áreas que por sus características demográficas y socio-económicas pueden competir perfectamente con el resto de las propuestas. Además, esta subdivisión coincide con la de algunos servicios autonómicos de uso cotidiano para los ciudadanos, como los servicios sanitarios o la educación. Las Sub-cabeceras se han establecido en Navarrete, Lardero y Murillo de Río Leza, aplicando un doble criterio de población y accesibilidad desde el resto de municipios.

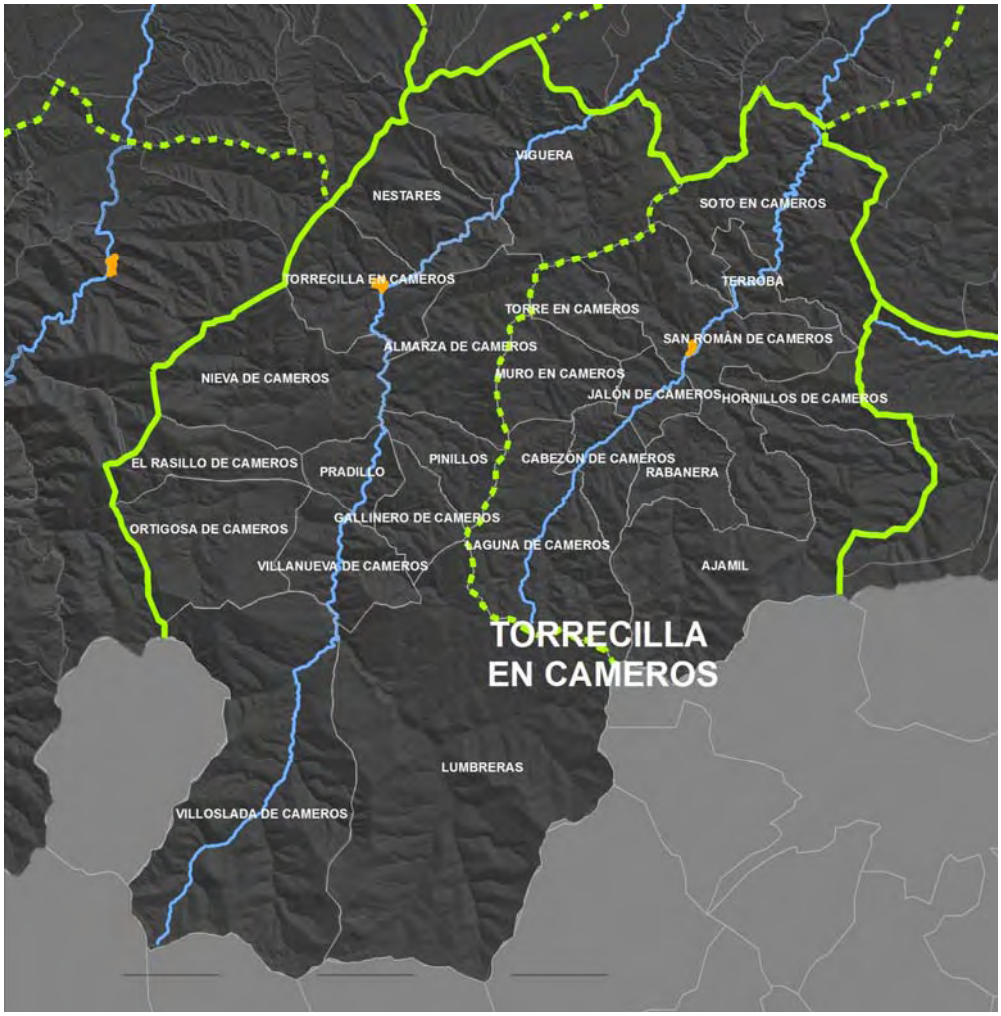
5.3.5 Torrecilla en Cameros.

Superficie: 805,95 km^2

Población: 3.062 habitantes (Padrón 2006)

Municipios: 24

La Unidad Territorial de Torrecilla en Cameros tiene unos límites muy claros, tanto geográficos –los valles del Leza e Iregua–, como históricos –coincide con el Partido Judicial de 1834–. A pesar de que su superficie es importante (la tercera de todas las unidades territoriales), su población es la menor con diferencia y se encuentra muy repartida en el territorio, lo que ocasiona importantes problemas para la dotación de servicios.



Unidad Territorial de Torrecilla en Cameros

Además, se hace necesario establecer una sub-unidad en el valle del Leza, debido a la distancia desde algunos municipios del Camero Viejo hasta Torrecilla. Se ha establecido en San Román de Cameros, por su situación central y por ser sede ya de algunos servicios de la Comunidad Autónoma de La Rioja (sanitarios y agrarios).

En definitiva, se trata de una Unidad Territorial que requerirá un tratamiento especial y que, sin ninguna duda, habrá de ser deficitaria en cuanto a la prestación de servicios públicos se refiere (si no se quiere que acabe por desaparecer).

5.3.6 Arnedo.

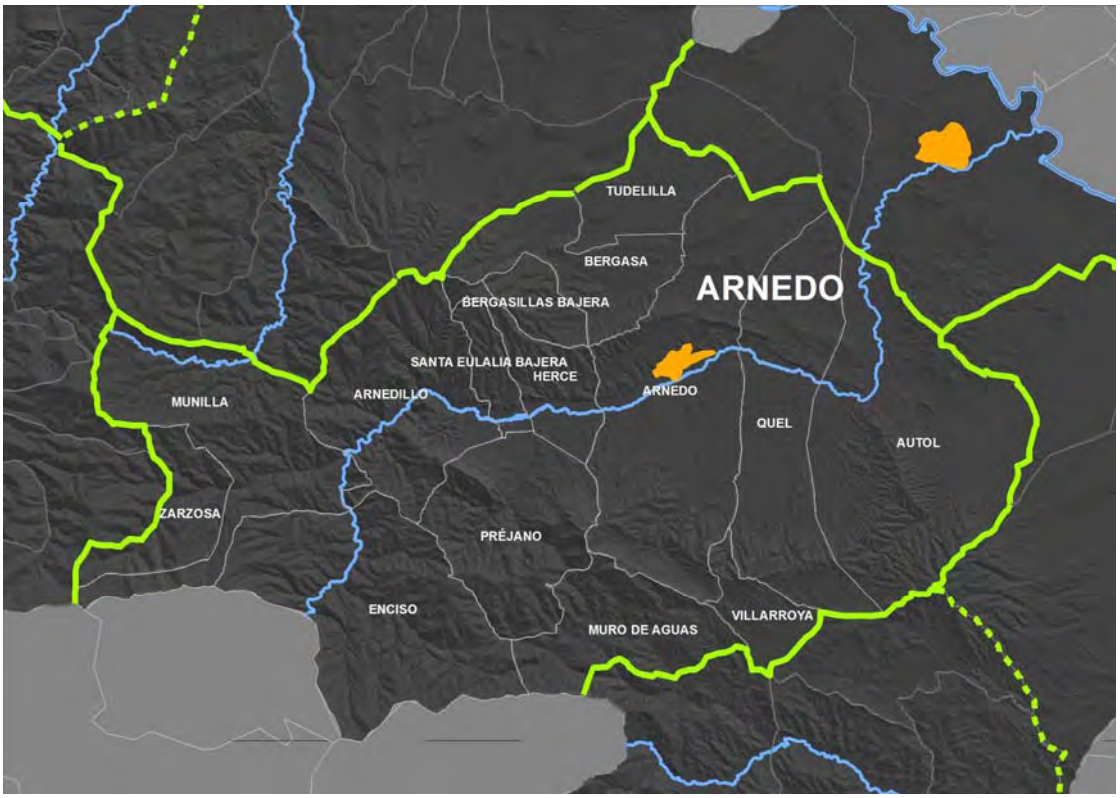
Superficie: 583,24 km^2

Población: 22.294 habitantes (Padrón 2006)

Municipios: 15

La Unidad Territorial de Arnedo está constituida por el valle del río Cidacos hasta Calahorra, por ser ésta la delimitación del Partido Judicial histórico. Esta delimitación solo varía respecto de otras en la inclusión de Tudelilla y Autol, que en ocasiones se han adjudicado a Calahorra. Sin embargo, aún sin estos municipios, Calahorra tiene un peso demográfico mayor, por lo que parece razonable tratar de aumentar la población de la Unidad Territorial de Arnedo, teniendo en cuenta que estos dos municipios se encuentran a distancias semejantes de una y otra cabecera de comarca.

Aunque Arnedo se sitúa en la zona oriental de la Unidad Territorial, no existen distancias excesivamente largas desde las poblaciones más alejadas, por lo que no se ha estimado conveniente señalar una sub-unidad en el curso alto del Cidacos.



Unidad Territorial de Arnedo

5.3.7 Calahorra.

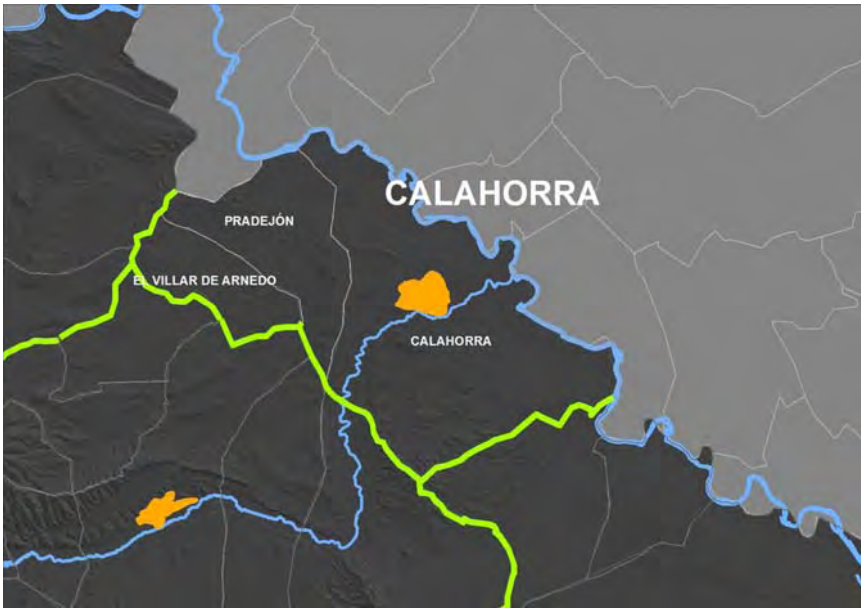
Superficie: 143,89 km^2

Población: 28.127 habitantes (Padrón 2006)

Municipios: 3

La Unidad Territorial de Calahorra está formada por tan sólo tres municipios. A pesar de su reducido tamaño, ocupa el segundo puesto en cuanto a población, después del Área Metropolitana de Logroño, por lo que tiene una población suficiente para establecer los correspondientes servicios. Además, se encuentra a poca distancia de las ciudades de Arnedo y Alfaro, por lo que su área de influencia es limitada.

Podría haberse extendido la Unidad Territorial hasta integrar los municipios de Aldeanueva de Ebro y Rincón de Soto, pero estas poblaciones han pertenecido históricamente al Partido Judicial de Alfaro y fortalecen demográficamente a esa Unidad Territorial que veremos a continuación.



Unidad Territorial de Calahorra

5.3.8 Alfaro.

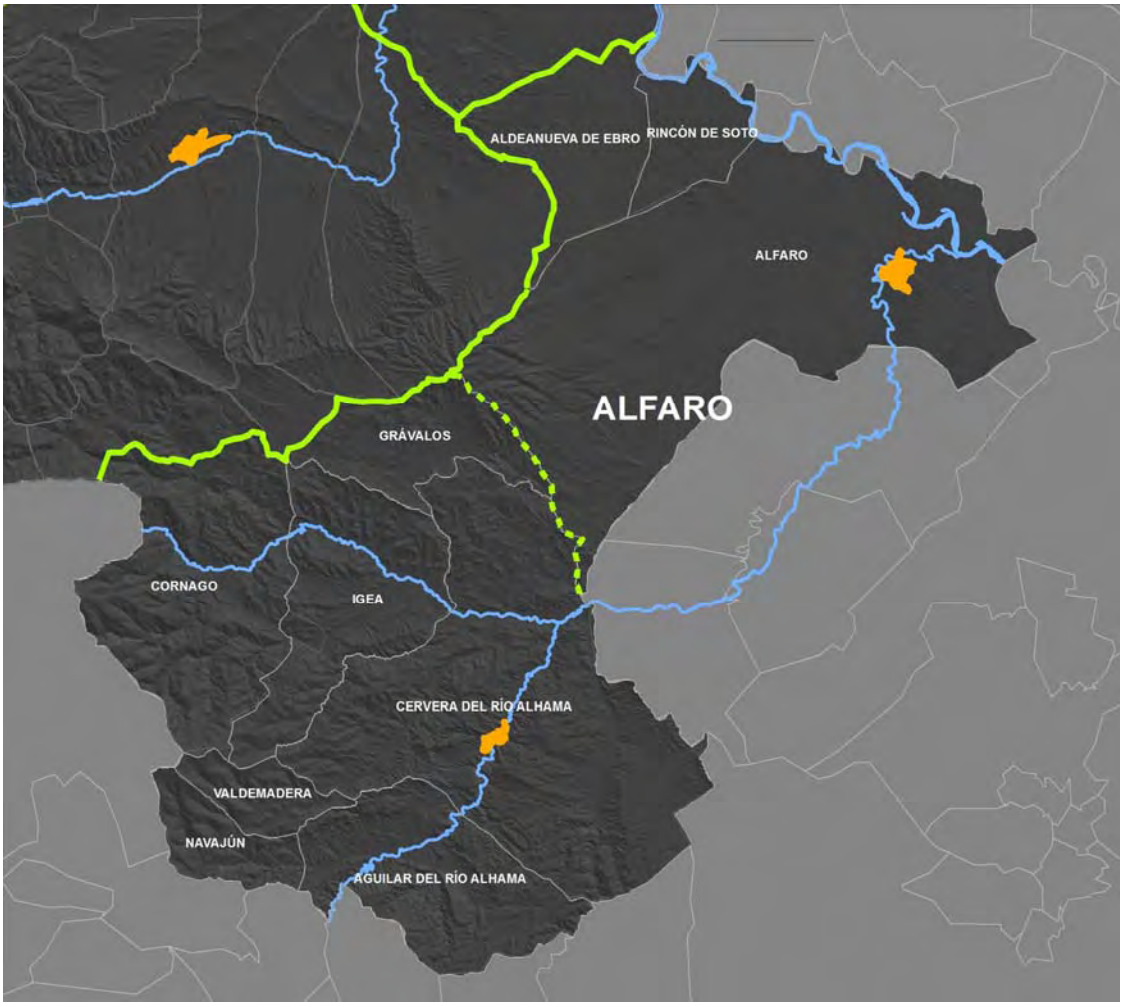
Superficie: 665,72 km^2

Población: 20.745 habitantes (Padrón 2006)

Municipios: 10

La Unidad Territorial de Alfaro está formada por los antiguos partidos judiciales de Cervera de Río Alhama y del propio Alfaro. Se ha optado por unificar estas dos áreas para lograr un cierto nivel de población suficiente para la prestación de algunos servicios, como ocurre con la Educación Secundaria. Sin embargo, debido a la situación de Alfaro en el Norte de la Unidad, es igualmente recomendable mantener la sub-cabecera de Cervera para dar una mayor accesibilidad a los municipios emplazados en las sierras del Sur.

Por ello, se ha planteado una única Unidad Territorial con una sub-unidad en Cervera dependiente de Alfaro, aunque también podrían plantearse dos unidades territoriales independientes, si bien se rebajaría la fuerza demográfica de ambas. No obstante, es fundamental dotar a la sub-cabecera de Cervera de todos los servicios que su población admita, para evitar un desplazamiento excesivo de la actividad hacia Alfaro.



Unidad Territorial de Alfaro

5.4 Conclusiones: la propuesta de Unidades Territoriales de La Rioja.

Aunque en un principio el marco de este Estudio sobre las Unidades Territoriales de La Rioja se circunscribía a obtener datos suficientes que permitieran apoyar una propuesta de división territorial útil para la gestión del Gobierno de La Rioja y para la colaboración entre los municipios, hemos acabado realizando una propuesta de división que trata de recoger las ventajas y eliminar los inconvenientes de otras divisiones propuestas anteriormente. No obstante, se trata de una propuesta que puede variar sensiblemente, sobre todo en aquellas zonas que, como se ha explicado, no tienen unos límites geográficos definidos o se sitúan a caballo entre dos áreas funcionales distintas. Por ello, un proceso informativo y participativo de esta propuesta servirá para desarrollar una delimitación definitiva que atienda a una mayor racionalidad o a un sentir expresado por los habitantes de los municipios implicados.

En primer lugar, hay que recordar de nuevo los objetivos para los que deben servir estas Unidades Territoriales:

- Organizar la distribución territorial de los servicios que son competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, asegurando la accesibilidad a los mismos y unificando la distribución de los centros comarcales para su mejor identificación por parte de los ciudadanos.
- Establecer un marco territorial que pueda servir de base para la colaboración ordenada entre municipios (a través de Mancomunidades) o entre los municipios y la Comunidad Autónoma de La Rioja (a través de Consorcios).

Además de estos objetivos, su utilidad puede tener componentes de carácter subjetivo, como es la posibilidad de crear una identidad comarcal reforzada que apoye los esfuerzos de desarrollo de aquellas zonas más deprimidas de La Rioja.

En segundo lugar, describiremos las características fundamentales del sistema propuesto, que se basan en las conclusiones obtenidas en los cuatro primeros capítulos de este Estudio:

- **Adaptación al marco geográfico de La Rioja.** La división propuesta utiliza la realidad geográfica de los valles como soporte para la estructuración de todo el sur de la Región. Esto favorece además la accesibilidad y la identificación cultural con el marco geográfico.
- **Adaptación al sistema de ciudades.** Las Unidades Territoriales se establecen de forma que las 7 poblaciones de mayor peso histórico y demográfico de la Región sean las cabeceras de una comarca propia. De esta forma se evita problemas de rivalidad y se fortalece el sistema de ciudades medias existente.
- **Accesibilidad desde todos los municipios.** El criterio de accesibilidad desde los municipios más alejados hasta las poblaciones que se erigen en centros directores de la Unidad Territorial es el motivo por el que se ha creado alguna Unidad con bajo peso demográfico, como es la de Torrecilla de Cameros. De igual forma, se han propuesto subdivisiones de las Unidades Territoriales con el fin de establecer centros secundarios que acerquen ciertos servicios a las zonas más alejadas, como es el caso de Anguiano en el Alto Najerilla y Cervera en el valle del Alhama-Linares.
- **Continuidad con divisiones territoriales tradicionales.** La división de La Rioja en los antiguos Partidos Judiciales se ha utilizado como referencia, ya que éstos estuvieron implantados en la región durante más de 150 años. Por ello, siempre que ha sido posible se ha adaptado la demarcación de las Unidades Territoriales a los límites de aquella división.
- **Equilibrio demográfico.** Las Unidades Territoriales pretenden alcanzar un equilibrio demográfico entre ellas aunque esto no es posible en los casos del Área Metropolitana de Logroño (182.000 habitantes) y de Torrecilla en Cameros (3.000 habitantes), que representan dos alejados extremos. El resto de Unidades Territoriales se sitúan entre los 28.127 habitantes de la Unidad Territorial de Calahorra y los 11.510 de la Unidad Territorial de Santo Domingo. El equilibrio demográfico ha sido la razón de subdividir la Unidad Territorial del Área Metropolitana de Logroño, de tal forma que los municipios del entorno se agrupen en sub-unidades más equilibradas.

Por otro lado, el asunto de cómo llevar a buen término un proyecto de división territorial nos ha llevado a investigar el caso de otras regiones españolas, de las cuales se han obtenido interesantes conclusiones. Esta investigación “accesoria” se incluye en los Anexos al presente documento y se recomienda su lectura para tener una noción, aunque sea básica, de los problemas y ventajas de acometer dicha tarea.

6 Bibliografía y fuentes de la información

6.1 Bibliografía

ARNAÉZ VADILLO, José. "Jerarquía urbana y áreas funcionales en La Rioja". Instituto de Estudios Riojanos. Logroño, 1985.

ARNEDO FRANCO, Fernando y URBINA MERINO, Ángel (Coordinadores) "La Rioja: Espacio y Sociedad. Geografía". Fundación Caja Rioja. Logroño, 2000.

GRANADO HIJELMO, Ignacio. "La Rioja como sistema. Volumen I, La Rioja Natural" Gobierno de La Rioja. Logroño, 1993.

RIERA FIGUERAS, Pilar y Otros "Las mancomunidades en España", en la revista electrónica *Boletín de la A.G.E. nº 39 – 2005*. Asociación de Geógrafos Españoles. 2005.

RODRÍGUEZ GUTIERREZ, Fermín y Otros "Comarcas, Consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España", en la revista electrónica *Boletín de la A.G.E. nº 39 – 2005*. Asociación de Geógrafos Españoles. 2005.

VICENTE AGUIRRE, Jesús. "La Rioja empieza a caminar: apuntes sobre el proceso autonómico riojano" Instituto de Estudios Riojanos: La Rioja 20XXI. Logroño, 2002.

6.2 Fuentes de información

6.2.1 Estudios y documentos del Gobierno de La Rioja.

"Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja". Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico.

"Programa de Desarrollo Rural 2007-2013" (Borrador). Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, Marzo 2007.

"Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja". Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico.

"Estrategia Territorial de La Rioja" (Borrador de trabajo). Consejería de Medio Ambiente, Turismo y Política Territorial.

RUANO DE LA FUENTE, José M. "Redes locales en La Rioja" Informe sin publicar.

6.2.2 Personas y departamentos de la Comunidad Autónoma de La Rioja que han facilitado información

Dirección General de Política Territorial	Monserrat Palacios
Servicio de Planificación, Evaluación y Calidad. Consejería de Salud	Adolfo Cestafe Martínez Pilar Sáenz Ortiz
Subdirección General de Planificación, Personal y Centros Docentes. Consejería de Educación, Cultura y Deportes	Trinidad Pérez
Secretaría General Técnica. Consejería de Presidencia	Carmen Gómez Collado
Dirección General de Turismo	
Dirección General de Recursos de Servicios Sociales	
Dirección General de Desarrollo Rural	

Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja	Juan José Gil Barco Eduardo Rincón
Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil de La Rioja.	Teófilo Compañón Pinillos
Instituto de Estadística de La Rioja	Mauricio Beltrán Pascual Belén Cillero Jiménez

Anexos

7 ANEXO I: EL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICO-URBANÍSTICA DE LA DIPUTACIÓN DE BADAJOZ

7.1 Funciones y objetivos del Servicio de Asistencia Técnica Urbanística.

Entre las funciones que en la actualidad desarrolla el servicio de Asistencia Técnica Urbanística de la Diputación de Badajoz podemos distinguir dos grandes campos de actividad: Urbanismo y Vivienda.

El área urbanística podemos subdividirla, a su vez, en tres subáreas o ámbitos de actuación, como son:

- La redacción de instrumentos de modificación o desarrollo del planeamiento y de gestión urbanística, elaborados con medios propios o mediante su contratación con Arquitectos externos.
- La tramitación de expedientes disciplinarios y de restauración de la legalidad urbanística.
- El asesoramiento urbanístico continuado y permanente a los municipios que demandan el servicio[2].

7.2 Detalle de las funciones y objetivos por ámbitos de actividad.

7.2.1 En materia urbanística:

a) Planeamiento: Elaboración directa o contratada de los documentos necesarios para la redacción de instrumentos de modificación de Planes Generales, Normas Subsidiarias o Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, Planes Parciales, Proyectos de Reparcelación, Programas de ejecución, Estudios de Detalle, etc. Así como, elaboración de informes jurídicos o técnicos en relación con los instrumentos de planeamiento o gestión redactados por particulares.

b) Disciplina urbanística: Tramitación de expedientes urbanísticos sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística[3].

c) Asesoramiento: Este servicio permanente y continuado es prestado fundamentalmente por los Arquitectos Técnicos Comarcales, ubicados en las distintas Oficinas territoriales, los cuales colaboran de forma sistemática con un gran número de municipios de pequeña población, ayudándoles en la gestión de su planeamiento, mediante la emisión de los Informes técnicos relativos a:

- Solicitudes de licencias de obra.
- Solicitudes de licencias de apertura de actividades industriales y comerciales.
- Solicitudes de licencias de segregación y parcelación.
- Solicitudes de licencias de primera ocupación de viviendas y locales.
- Solicitudes de cédulas de habitabilidad.
- Solicitudes de cédulas urbanísticas.
- Expedientes de ruina.
- Fijación de alineaciones y rasantes.
- Recepción de obras de urbanización privadas.

d) Otros servicios: Además de las funciones de asesoramiento permanente y continuado, el Servicio colabora también con los distintos Municipios de forma esporádica en:

[2] Este servicio, desarrollado por los Arquitectos técnicos comarcales, comprende la actividad urbanística cotidiana que, en forma de asesoramiento o informe, corresponde normalmente a los Arquitectos o Aparejadores municipales.

[3] En estos casos, un Técnico de Administración General del propio servicio actúa normalmente como instructor del expediente y el Secretario del Ayuntamiento como secretario.

- La redacción de Estudios de Impacto Ambiental y de Estudios de Inundabilidad, en aquellas actuaciones promovidas por los Ayuntamientos.
- La elaboración de levantamientos topográficos, en caso de deslindes o cálculo de superficies de terrenos municipales.

e) Desde el Servicio también se lleva a cabo una interesante labor de formación en materia urbanística, dirigida tanto a los cargos electos (Alcaldes y Concejales) como al personal técnico y jurídico de los ayuntamientos (Secretarios y Técnicos municipales).

7.2.2 En materia de vivienda:

El Servicio de Asistencia Técnica Urbanística de la Diputación de Badajoz viene desarrollando, desde el año 1997, una actividad de asesoramiento en materia de vivienda, dirigida a todos los ciudadanos de la provincia, y concretada en todo lo relativo a las subvenciones estatales y autonómicas existentes en cada momento, y en los requisitos de tramitación de los expedientes. En este ámbito, el Servicio presta también apoyo técnico-administrativo a la Junta de Extremadura, mediante la elaboración y tramitación de los distintos expedientes, en base al Convenio suscrito al efecto entre la Diputación y la Administración Autonómica.

Dentro de esta actividad, la función que mayor grado de dedicación requiere, a gran distancia del resto, es la tramitación de los expedientes de Rehabilitación de Viviendas, siguiéndole a continuación:

- La tramitación de expedientes de viviendas autopromovidas.
- La tramitación de solicitudes de prórrogas de subsidiación de préstamos y financiación cualificada para adquisición de viviendas ya construidas.

7.3 Características del Servicio de Asistencia Técnica Urbanística.

7.3.1 Características organizativas

El Servicio se crea 1997, dentro del Área de Cooperación Territorial, con una única función: Asesorar a los municipios en materia urbanística. No obstante, su organización originaria quedaba reducida a un Jefe del Servicio y a un Auxiliar administrativo, correspondiendo la jefatura de servicio a un Ingeniero de Minas, lo que sin duda motivó su escaso desarrollo inicial.

Posteriormente, ya en 1998, se sitúa al frente del Servicio a una persona con formación académica más idónea y adecuada a las funciones encomendadas, al reunir la doble condición de ser Arquitecto técnico y Licenciado en Derecho, lo que sin duda motivó el despegue del servicio y el comienzo de la ejecución de las prestaciones para las que fue creado, dirigidas en un primer momento a los pequeños municipios. Básicamente, se trató, en un principio, de ayudar a los municipios en la redacción de ligeras modificaciones puntuales de las figuras de planeamiento existentes en las distintas localidades.

El Servicio, reubicado más adelante dentro del Área de Acción Territorial, se fue dotando poco a poco de personal procedente de otras Áreas de la propia Diputación, especialmente Arquitectos técnicos y Auxiliares administrativos, hasta que, en el año 2000, se le atribuyen nuevas funciones en materia de vivienda, como consecuencia del Convenio suscrito con la Consejería competente de la Junta de Extremadura. A partir de entonces, el Servicio vive una época de expansión, tanto en su implantación territorial, mediante la creación de nuevas Oficinas, como en su dotación de recursos humanos, lo que nos lleva a la estructura actualmente existente.

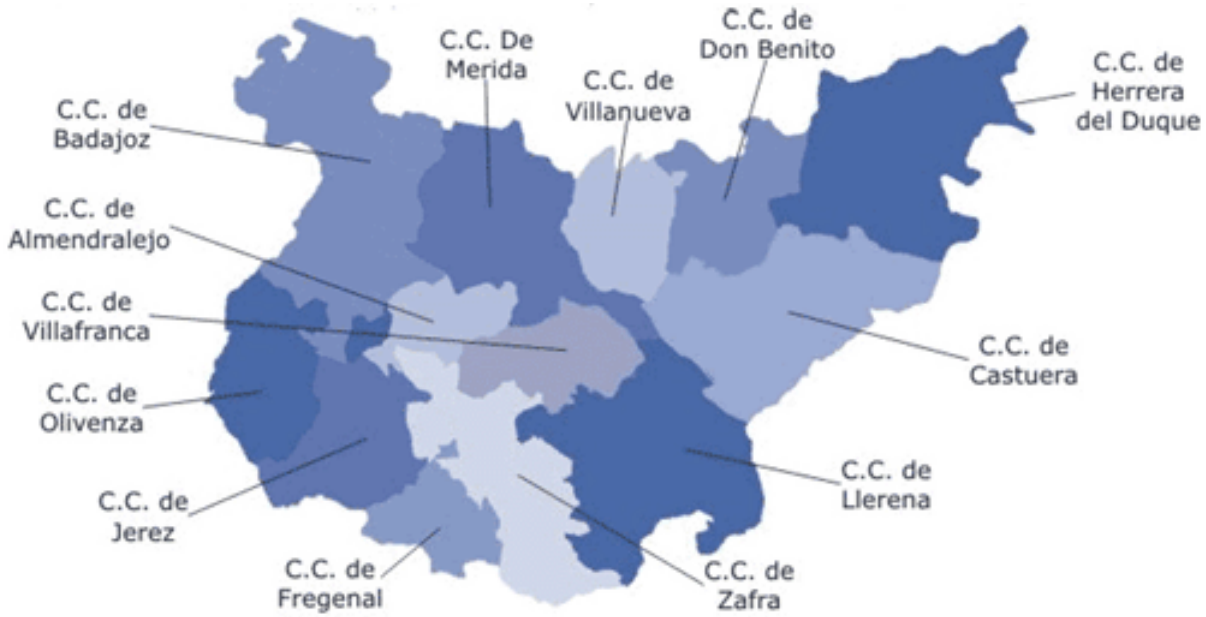
En la actualidad, el Servicio de Asistencia Técnica Urbanística desarrolla sus funciones de manera independiente, sin adscripción concreta a ninguna otra Área de la Diputación, y está integrado por 41 personas, repartidas en 13 dependencias u Oficinas comarcales distribuidas sobre el territorio.

7.3.2 Estructura territorial

El Servicio se estructura territorialmente en las siguientes dependencias u Oficinas:

- Oficina Central, situada en la ciudad de Badajoz, donde se ubica, aproximadamente, el 34 % del personal total del Servicio.
- Once Oficinas Comarcales, situadas en las localidades cabecera de los doce partidos judiciales (trece, con el de Badajoz) en que se divide la provincia:

- Almendralejo.
- Castuera.(Hoy día sin personal del Servicio de Asistencia Técnica Urbanística)
- Don Benito.
- Fregenal de la Sierra.
- Herrera del Duque.
- Jerez de los Caballeros.
- Llerena.
- Mérida.
- Olivenza.
- Villafranca de los Barros.
- Villanueva de la Serena.
- Zafra.



Distribución comarcal de la Provincia de Badajoz

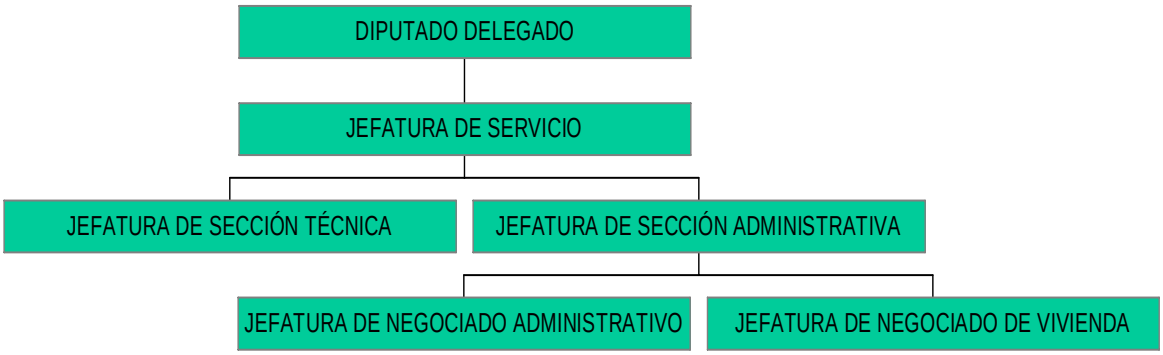
El espacio físico de las Oficinas comarcales es compartido en, al menos, siete de ellas con otros servicios de la Diputación, como, Asistencia Técnica a Municipios, integrado en el Área de Fomento y formado por personal técnico y administrativo, cuya principal función es la de colaborar con los Ayuntamientos en la ejecución de obras de los Planes Provinciales, Planes Locales y Planes de Empleo Rural (antiguo PER, hoy denominado AEPSA).

7.3.3 Estructura administrativa u organigrama

El Servicio de Asistencia Técnica Urbanística cuenta en la actualidad con la siguiente estructura administrativa u organigrama, a nivel de jefaturas:

- Jefatura de Servicio.
- Jefatura de Sección Técnica.
- Jefatura de Sección Administrativa.
- Jefatura de Negociado Administrativo.
- Jefatura de Negociado de Vivienda.

Estructura jerárquica:



7.3.4 Personal del Servicio

El Servicio cuenta en la actualidad con una plantilla total de 41 trabajadores, de los que 25 son funcionarios (61 %) y 16 son contratados laborales (39 %), con contratos por obra o servicio de duración supeditada a las sucesivas prórrogas del vigente convenio de vivienda entre la Junta y la Diputación (prorrogable automáticamente por anualidades completas salvo denuncia de alguna de las partes).

- 25 Funcionarios :
  - Del grupo A.....5.
  - Del grupo B.....8.
  - Del grupo C.....4.
  - Del grupo D.....8. (Dos interinos)
- 16 Laborales:
  - Del grupo A.....0.
  - Del grupo B.....6.
  - Del grupo C.....0.
  - Del grupo D.....10.

Distribución territorial:

La distribución territorial del personal, el 34% en Badajoz capital y el 66% restante en las Oficinas comarcales, es una de las características principales del Servicio, con lo que ello tiene de positivo –dispersión sobre el territorio, descentralización, cercanía a los ciudadanos y a los Ayuntamientos, etc.–, y de negativo –dificultades en el control de la actividad laboral, gastos de mantenimiento de los locales, ausencias prolongadas del personal en periodos de vacaciones u otros permisos vacacionales sin posibilidad de relevo, etc.– .

Oficina Comarcal	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Totales
Badajoz (Central)	5	4	2	3	**14**
Almendralejo		1(*)		1	**2**
Castuera					
Don Benito		1		1	**2**
Fregenal de la Sierra				1	**1**
Herrera del Duque		1		1	**2**
Jerez de los Caballeros				1	**1**
Llerena.		1		1	**2**
Mérida		3	1	2	**6**
Olivenza		1		2	**3**
Villafranca de los Barros		(*)	1	1	**2**
Villanueva de la Serena		1		2	**3**

Oficina Comarcal	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D	Totales
Zafra		1		2	**3**
Totales	**5**	**14**	**4**	**18**	**41**

(*) El Arquitecto Técnico de Almendralejo actúa también en Villafranca.

Distribución por titulación profesional:

El Servicio cuenta con diecinueve titulados de los grupos A y B y veintidós empleados pertenecientes a los grupos C y D, con la siguiente distribución, según su titulación académica:

Grupo A	3 Arquitectos superiores / 1 Licenciado en Derecho (Asesor Jurídico) / 1Licenciado en Derecho (Técnico de Administración General)
Grupo B	12 Arquitectos técnicos / 1 Ingeniero Técnico de Obras Públicas/ 1 Ingeniero Técnico Topógrafo
Grupo C	4 Bachilleres Superiores (Administrativos).
Grupo D	1 Delineante / 17 Bachilleres Elementales o Graduado Escolar (Auxiliares Administrativos.

Distribución por géneros:

Mujeres	26	63 %
Hombres	15	37 %

Analizado por grupos, la distribución es la siguiente:

En los grupos A y B, hay 11 mujeres frente a 8 hombres - 58% y 42%, respectivamente-

En los grupos C y D, hay 16 mujeres frente a 6 hombres - 73% y 27% respectivamente-.

Distribución por edad:

Las personas que integran el Servicio tienen una edad media comprendida entre los 31 y los 50 años, distribuidos de la siguiente forma:

De menos de 30 años	-	-
Entre 31 y 40 años	19	46 %
Entre 41 y 50 años	16	39 %
Entre 51 y 60 años	5	12 %
Entre 61 y 65 años	1	2 %

Distribución por antigüedad en la Diputación:

Menos de 5 años	3	7 %
Entre 6 y 10 años	19	46 %
Entre 11 y 15 años	5	12 %
Entre 16 y 20 años	6	15 %
Entre 21 y 25 años	7	18 %
Más de 25 años	1	2 %

7.3.5 Estructura presupuestaria

Presupuestos 2006:

Capítulo I.- Recursos Humanos	1.387.000 €	90,24 %

Capítulo II.- Bienes Corrientes y Servicios	147.000 €	9,56 %
Capítulo VI.- Inversiones Reales	3.000 €	0,20 %
Total presupuesto 2006	**1.537.000 €**	**100,00 %**

Presupuestos 2007:

Capítulo I.- Recursos Humanos	1.361.500 €	87,63 %
Capítulo II.- Bienes Corrientes y Servicios	189.200 €	12,18 %
Capítulo VI.- Inversiones Reales	3.000 €	0,19 %
Total presupuesto 2007	**1.553.700 €**	**100,00 %**

Como no podía ser de otra manera en un servicio con funciones de asesoramiento y apoyo técnico a Municipios, la mayor parte del presupuesto está destinado a gastos de personal y, entre los gastos del capítulo II "Bienes corrientes y servicios", la mayor parte de los mismos –concretamente, 130.000 €– están destinados a contratar los trabajos externos de arquitectura o delineación.

8 ANEXO II: EL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN EN ARAGÓN

8.1 Introducción

El Estatuto de Autonomía de Aragón ya prevé, en su artículo 5, la posibilidad de que se constituyan y regulen las comarcas, mediante Ley votada en Cortes. Con el mencionado reconocimiento estatutario, en 1993, se inicia un arriesgado proceso de reorganización territorial de sus instituciones locales, centrado en la creación de un nuevo ente local: La Comarca.

El proceso de comarcalización, como nuevo elemento estructural de la organización político-administrativa de Aragón, arranca formalmente con la aprobación de la Ley autonómica 10/1993, de 4 de noviembre, de **Comarcalización**, en la que se establecen las normas generales a las que deberá ajustarse la organización de cada comarca, y se dispone que la creación de cada una de ellas deberá hacerse mediante Ley votada en las Cortes de Aragón, previa iniciativa de los municipios llamados a integrarla, o de una mancomunidad de las llamadas de interés comarcal.

Le sigue, a continuación, la aprobación de la Ley autonómica 8/1996, de 2 de diciembre, de **Delimitación Comarcal**, que estableció los municipios que integran cada una de las comarcas, y que fue modificada, posteriormente, por el artículo 75 de la Ley autonómica 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Por último, se aprueba la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de **Medidas de Comarcalización**, cuyo contenido completará la legislación anterior sobre el proceso de comarcalización, constituyéndose en el marco de referencia de las futuras Leyes de creación de las comarcas, a partir de la enumeración de las competencias que las comarcas podrán ejercer en su territorio, su contenido y su forma, así como, sobre la organización de las comarcas y las reglas para la transferencia de las funciones y servicios vinculadas a aquéllas.

Ahora bien, más allá de la concreta legislación mencionada, conviene también destacar que el proceso de comarcalización de Aragón, según el propio preámbulo de la primera de las leyes citadas, viene marcado, en cierta forma, por la pervivencia de comarcas que, *"en cuanto realidades geográficas, económicas, culturales e históricas con características e intereses comunes"*, acreditan la existencia previa de ciertos vínculos y relaciones entre los municipios que las constituyen, y son sentidas como *"bases comunes de convivencia"* por sus respectivas poblaciones. No obstante, y a pesar de ese sentimiento común de la población de que habla el legislador aragonés, en el preámbulo de la Ley citada, lo cierto es que el proceso permanecerá prácticamente estancado hasta principios del presente siglo.

Precisamente, hasta que, convencidos los responsables del proyecto de comarcalización de que su éxito dependía en gran medida de la opinión favorable de los entes locales ya existentes, se articulan una serie de líneas de actuación, que se concretan en la redacción de un denominado **Programa de Política Territorial**, contemplado dentro del presupuesto de gastos de la propia Comunidad Autónoma. Su finalidad inmediata, en el año 2000, será la financiación de gastos de inversión, *"para la ejecución de actuaciones de interés supramunicipal"* a realizar en cada demarcación comarcal – incluso, antes de que éstas hayan sido constituidas –; y, en los siguientes ejercicios, la financiación de aquellos gastos corrientes originados por las inversiones previamente ejecutadas, y de funcionamiento de las mancomunidades implicadas; pues, en ese momento, como decimos, las comarcas sólo existen sobre el papel, sin que se haya dictado ninguna de sus leyes de creación, ni siquiera la Ley 23/2001, que será su marco de referencia. Por su parte, el comentado Programa se articula mediante **convenios de colaboración**, que se firmarán entre el Gobierno regional, las Diputaciones Provinciales, las Mancomunidades existentes y los Municipios, en los que se hace constar, no obstante, que la finalidad última de éste es impulsar la puesta en marcha y desarrollo del proceso de comarcalización.

De este modo, mediante la inyección financiera de sumas importantes de dinero, otorgadas tanto a Ayuntamientos como a Mancomunidades, *"para la ejecución de actuaciones de interés supramunicipal"*, se pretende impulsar un proceso que, como decimos, había permanecido prácticamente estancado desde la aprobación de la Ley 8/1996, última de las leyes dictadas en este ámbito. En este contexto, la citada Ley 23/2001 aprovechará la existencia de los incentivos económicos del Programa para relanzar definitivamente el proceso de comarcalización, al establecer, en su artículo 42, que **la financiación asignada al Programa de Política Territorial se transferirá automáticamente a las comarcas**, una vez

que éstas hayan sido constituidas, al tiempo que se priva a las mancomunidades, que no se incorporen al proyecto, del acceso a esta vía de financiación.

En definitiva, no será hasta principios de 2002, con la publicación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, aprobada casi una década después de la iniciación formal del proceso, cuando verdaderamente pueda empezar a hablarse de la creación en Aragón de un nuevo ente local territorial, situado entre la provincia y el municipio, al que, desde un principio, se le dota, como veremos más adelante, de **competencias procedentes**, en un caso, de los traspasos efectuados por la propia Comunidad y, en otro, de las delegaciones efectuadas por los distintos municipios y provincias.

8.2 Justificación del proceso comarcalizador

Entre los **argumentos empleados** por el legislador aragonés para justificar el proceso de comarcalización impulsado por el gobierno regional –cuya regulación, según sus propias palabras, no podía demorarse más, pese a las dificultades de orden político, administrativo y financiero que, sin duda, plantea y que aconseja cierta prudencia en su desarrollo–, podemos destacar los siguientes: *"una mejor organización territorial de los servicios públicos, el acercamiento de su gestión a los ciudadanos, el impulso a nuevas tareas públicas acordes con los tiempos y un mejor equilibrio de las condiciones de vida dentro de Aragón"*, según cita textual extraída del preámbulo de la primera de las Leyes dictadas con dicha finalidad, la Ley 10/1993.

En el mismo sentido, el legislador aragonés de 1993 expresa su intención de que la comarca pueda llegar a ser el instrumento *"más adecuado"*, a la vez que *"activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial"*. Es decir, se trata de que las directrices emanadas del gobierno regional y con proyección sobre el territorio, sean gestionadas directamente por un **ente nuevo**, como es la comarca, sin que por ello se ponga en cuestión al resto de las instituciones ya existentes en el ámbito de la Administración local, esto es, los municipios y las provincias.

Continuando con la exposición de argumentos que justifican la creación de las comarcas, el redactor del preámbulo de la Ley, objeto de nuestro comentario, destaca igualmente que *"Las Administraciones Públicas están al servicio del ciudadano…* [y no al contrario]*"*. En lo que parece ser una justificación más del proceso, frente a la previsible reacción negativa que la decisión pudiera provocar en el resto de las instituciones, dados los inevitables problemas que, en forma de redistribución de funciones y actividades ejercidas hasta ahora por otros entes territoriales, sin duda habrán de plantearse.

Por otra parte, para el legislador aragonés, la existencia de la comarca permitirá *"la pervivencia institucional, democrática y representativa de aquellos pequeños municipios cuya subsistencia carece de sentido como Administraciones públicas de competencias generales..., evitando su desaparición por consunción, fusión o incorporación a otros"*. Es decir, más allá de lo que podríamos denominar como fines propios de la comarca, al reconocerla como *"activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial"*, su función será también la de contribuir al **mantenimiento de la actual realidad municipal**, a través de la creación y sostenimiento de aquellos servicios públicos locales, cuya prestación puede llegar a tener un carácter obligatorio para los municipios y, sin embargo, no estén al alcance de los pequeños municipios.

Otra razón que justificaría el nacimiento de las comarcas, la encuentra el legislador aragonés en el hecho de que posibilita *"la descentralización de competencias"* de las provincias y de la propia Administración regional, facilitando así el **acercamiento al ciudadano** de la actividad administrativa, y la consiguiente mayor participación de éste en aquellos asuntos que le afectan. Esto es, la descentralización administrativa, que necesariamente deberá producirse con la creación de las comarcas, no se contempla como un resultado final del proceso, sino como un objetivo inicial a perseguir, dados los efectos beneficiosos que su aplicación tendrá para las relaciones entre las distintas Administraciones y los ciudadanos.

Finalmente, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.2 de la comentada Ley 10/1993, la comarca tiene como finalidad principal: *"la prestación de servicios y gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor* ***solidaridad y equilibrio*** *dentro de Aragón"*; añadiendo, a continuación, el mismo artículo citado, en su apartado tres: *"Asimismo, la comarca cooperará con los municipios que la integren en el cumplimiento de sus fines propios".* Además de cuanto ha quedado dicho, del contenido del precepto citado pueden extraerse los siguientes motivos o razones para la creación de la comarca:

1º El objetivo principal de la comarca es la prestación de servicios y la gestión de actividades relacionadas con aquéllos.

2º Su actividad, en principio, quedaría circunscrita a los servicios y gestión de actividades de ámbito supramunicipal, si bien, como se recoge en el apartado tres y hemos dicho con anterioridad, deberán cooperar también con los municipios –especialmente, con los de menor capacidad económica y técnica– al cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, la comarca no es sólo un ente creado para la prestación de servicios, pues, al reconocérsele la capacidad de representación de los intereses de la población asentada sobre el territorio de su demarcación, se le está reconociendo implícitamente su capacidad para ostentar ciertas potestades de **naturaleza política**, que, sin duda, le permitirán defender mejor los intereses de los habitantes de su territorio, y contribuir también a la consecución dentro de la Comunidad de Aragón de los principios de solidaridad y equilibrio territorial.

8.3 Alcance y extensión del proceso comarcalizador

En palabras del redactor del Preámbulo de la Ley 10/1993: *"La regulación de la comarca puede abordarse con distinta profundidad y alcance como muestran otras experiencias: Desde la simple previsión del procedimiento de creación, hasta un completo diseño de la organización comarcal generalizada, pasando por la creación concreta de una entidad comarcal referida a una zona determinada del territorio"*. No obstante, en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus representantes políticos optaron, según sus propias palabras, *"por una vía intermedia"*. Veamos en qué consiste la citada vía.

En un principio, el gobierno de Aragón, al no considerar viable la implantación generalizada de la comarca, como nueva entidad local existente en todo el territorio regional, se inclinó por abordar el proceso en varias etapas, optándose, en una **primera etapa**, por dejar la iniciativa de su creación en manos de los municipios. De esta forma, los responsables del proyecto entendían que la promoción por los municipios de la creación de las comarcas, contribuiría, sin duda, a la consolidación de las primeras que se crearan y, a su vez, se ganaría tiempo para crear las condiciones que permitieran su implantación en toda la extensión del territorio regional. Luego, más allá de cualquier consideración teórica o argumentos a favor de la creación de las comarcas, puestos de manifiesto en el apartado anterior, se está reconociendo implícitamente, primero, la necesidad de crear las condiciones adecuadas para su implantación y, en segundo lugar, la ventaja de hacerlo de forma escalonada, y a partir del estudio y análisis de los datos que se obtengan de las primeras comarcas que se organicen.

Dentro de lo que el legislador aragonés ha denominado como la utilización de *"una vía intermedia"* para la creación y regulación de las comarcas, los autores del proyecto consideran, no obstante, que limitar, de inicio, la creación de éstas a la mera regulación de la iniciativa y el procedimiento para su creación resulta insuficiente. Por ello, la Ley 10/1993 trata de avanzar todo lo posible y, mediante el establecimiento de **normas generales** que definen las características principales del modelo comarcal que se propugna, se dedica a regular sus competencias, la composición y elección de sus órganos de gobierno, así como, ciertas medidas de fomento que, sin duda, alentarán el proceso comarcalizador. El objetivo es dejar establecido desde un primer momento, el modelo de organización comarcal que se pretende implantar en Aragón, sin perjuicio del reconocimiento de las peculiaridades de cada comarca, que, posteriormente, podrán ser tenidas en cuenta en la Ley de creación de cada una de ellas.

A partir de ese marco común, constituido por el modelo de organización, el proceso de comarcalización de Aragón, su alcance y extensión, se deja en manos de la iniciativa e impulso de los distintos grupos políticos y de su voluntad para asumir, en el ámbito de cada comarca, la totalidad o parte de las competencias reservadas al nuevo ente local, cuyo nivel de gestión dependerá, a su vez, de la capacidad de negociación de las distintas delegaciones comarcales y de los convenios que, en su caso, lleguen a firmarse. Se trata, como vemos, de un proceso abierto y flexible, de implantación gradual en los contenidos y escalonado en el tiempo, cuyo resultado final dependerá, en gran medida, del éxito o fracaso de la negociación emprendida entre las distintas fuerzas políticas, con implantación en cada comarca, y el gobierno regional. En todo caso, como apoyo expreso e inequívoco de todo el proceso, y, con respecto a la organización territorial de los servicios que permanezcan en el ámbito del gobierno regional, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/1996, obliga, una vez constituidas la comarcas, a que los distintos **departamentos regionales** utilicen, como base territorial de sus servicios periféricos, las divisiones comarcales establecidas en la citada norma, en lugar de las divisiones al uso referidas al ámbito provincial.

La comarca, como entidad local territorial, tendrá personalidad jurídica propia y gozará de capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines propios –artículo 3 de la Ley 10/1993–. Por otra parte, además de las normas generales a las que deberá ajustarse, en todo caso, la organización de la comarca aragonesa, que, con carácter general, aparecen recogidas en la citada Ley 10/1993, cada una

de ellas podrá regular las **peculiaridades específicas** de sus municipios, población y territorio, a través de su respectiva Ley de creación –artículo 2 de la mencionada Ley–.

8.4 El proceso de delimitación comarcal

En principio, según el artículo 4.1 de la Ley 10/1993, *"el territorio de cada comarca, constituido por el conjunto de los términos de los municipios que la integran, deberá coincidir con los espacios geográficos en que se estructuren las relaciones básicas de la actividad económica y cuya población esté vinculada por características sociales, historia y tradición comunes que definan bases peculiares de convivencia"*. En el proceso de delimitación comarcal se prescinde por completo de criterios meramente técnicos o estudios de laboratorio, y se pone el acento en la existencia previa de unas supuestas relaciones básicas de la **actividad económica**, que se desarrollan sobre un **espacio geográfico** determinado, y conforme a un modelo de **identidad** social, histórica o de tradiciones comunes de la población asentada sobre él.

De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la citada Ley, el procedimiento para el reconocimiento de las comarcas comienza con una propuesta de **delimitación comarcal** realizada por el gobierno de la Comunidad, cuyos términos se someten a consulta de las entidades locales afectadas – municipios, mancomunidades y provincias –, para, posteriormente, a la vista del resultado de la misma, proponer a las Cortes de Aragón un proyecto de ley de demarcación comarcal. La mencionada consulta, pese a los plazos establecidos en la norma, no se efectuará hasta 1995, cerrándose, inicialmente, el proceso con la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón, aprobada a finales de 1996, por la que se crean treinta y tres comarcas.

A este respecto, y pese a la afirmación realizada en el Preámbulo de la citada Ley 8/1996, en el sentido de que la propuesta sometida a consulta había partido de la realización *"de distintos trabajos, estudios y antecedentes sobre el tema"*, la verdad es que, según ha puesto de manifiesto algún autor, dichos **trabajos, estudios y antecedentes** nunca han sido publicados. En la misma línea, en el preámbulo de las Leyes dictadas con posterioridad, para la creación de cada comarca, se hace referencia también a supuestos *"estudios documentados"* que, según el mismo autor, tampoco han sido hechos públicos hasta la fecha, pese a que, según el legislador, justificarían la creación de la comarca, con fundamento *"en la existencia de vínculos territoriales, históricos, económicos, sociales y culturales entre los municipios (...), en la conveniencia de la gestión supramunicipal de los servicios que van a prestar y en su viabilidad económica"*.

En todo caso, tomando como base la delimitación comarcal efectuada formalmente por la Ley 8/1996, se inicia el proceso material de creación de las comarcas, de acuerdo con lo establecido en los artículos correspondientes de la Ley 10/1993, habiéndose aprobado a finales de abril de 2003 las **treinta y dos comarcas** actualmente existentes –todas, excepto la de Zaragoza, que por su especial densidad de población, aún no ha sido creada–.

Lo singular del proceso comarcalizador de Aragón es que la original delimitación comarcal está sometida a futuras y posibles alteraciones, como, de hecho, así ocurrió, pues, salvo el número total de comarcas –treinta y tres–, que, en ningún caso, podrá modificarse, las sucesivas Leyes de creación fueron introduciendo diversos **cambios en las demarcaciones** comarcales inicialmente previstas en la Ley 8/1996. Este aparente principio de flexibilidad introducido en el proceso, mediante la facultad de modificación de la inicial demarcación comarcal, no puede ser considerado como tal, sino que, más bien, denota una cierta improvisación en el proceso y confirma la ausencia de algún trabajo o estudio serio que, con carácter previo a la delimitación efectuada, valide sobre la realidad la invocada existencia de una cierta identidad comarcal.

Lo curioso del caso es que no será hasta la aprobación de la Ley 23/2001, cinco años después de efectuada la primera delimitación formal de las treinta y tres comarcas previstas en la Ley 8/1996, cuando se habilite, a través de su artículo 3, la posible modificación de las comarcas inicialmente descritas en el Anexo de esta última Ley. Y es que no podía ser de otro modo, sobre todo, como consecuencia del procedimiento previsto en el artículo 6 de la Ley 10/1993, que, además de atribuir la iniciativa de creación al gobierno regional, instrumenta también un procedimiento de iniciativa y participación de los distintos municipios y mancomunidades de interés comarcal afectadas por el proceso de comarcalización.

8.5 Algunos datos sobre el tamaño de las comarcas

Como hemos visto en el apartado anterior, las **preferencias de los distintos municipios** y las decisiones finalmente adoptadas por sus respectivos órganos de gobierno –muy presentes a lo largo de todo el proceso de creación de las comarcas aragonesas– han desempeñado un papel muy importante en la fijación del actual mapa comarcal de Aragón, hasta el punto de que el tamaño de cada comarca se ha determinado, en gran medida, a partir del número y tamaño de los municipios que, finalmente, han decido integrarse en ella.

A pesar de ello, no puede atribuirse en exclusiva a la voluntad de los entes locales participantes en el proceso de comarcalización, la configuración última del mapa comarcal, pues, en el proceso ha tenido mucho que ver la iniciativa del **gobierno regional**, como lo demuestra la inicial delimitación de las comarcas efectuada a través de la Ley 8/1996, o el contenido de las distintas Leyes de creación de cada una de ellas, cuya iniciativa corresponde, en todo caso, al órgano de gobierno de la Comunidad.

Comarcas de Aragón

En definitiva, el resultado del proceso de delimitación, teniendo en cuenta el tamaño de cada una de las comarcas finalmente creadas, ha sido muy dispar, pues, junto a comarcas de reducido tamaño –como puede observarse en el cuadro nº 1–, aparecen otras de tamaño medio o grande, tanto en número de municipios, como en población total de éstos:

Cuadro nº 1

Código INE	Denominación	Número de municipios	Nº entidades de población	Población (Habitantes)	Superficie (Km^2)	Densidad (Hab/Km^2)
1	La Jacetania	20	80	17.207	1.858	9,3
2	Alto Gállego	8	92	12.320	1.360	9,1
3	Sobrarbe	19	150	6.854	2.203	3,1

4	La Ribagorza	34	175	12.129	2.460	4,9
5	Cinco Villas	31	54	32.669	3.063	10,7
6	Hoya de Huesca / Plana de Huesca	40	124	60.525	2.526	24,0
7	Somontano de Barbastro	29	54	22.740	1.167	19,5
8	Cinca Medio	9	18	22.441	577	38,9
9	La Litera / La Llitera	14	31	18.666	734	25,4
10	Los Monegros	31	49	21.240	2.764	7,7
11	Bajo Cinca / Baix Cinca	11	17	22.688	1.420	16,0
12	Tarazona y el Moncayo	16	21	14.287	452	31,6
13	Campo de Borja	18	19	14.326	691	20,7
14	Aranda	13	14	8.018	561	14,3
15	Ribera Alta del Ebro	17	29	22.564	416	54,2
16	Valdejalón	17	23	23.721	933	25,4
17	Zaragoza	20	59	662.941	2.289	289,6
18	Ribera Baja del Ebro	10	10	9.418	990	9,5
19	Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp	6	10	12.604	997	12,6
20	Comunidad de Calatayud	67	89	40.185	2.518	16,0
21	Campo de Cariñena	14	19	10.501	772	13,6
22	Campo de Belchite	15	15	5.505	1.044	5,3
23	Bajo Martín	9	10	7.383	795	9,3
24	Campo de Daroca	35	36	6.623	1.118	5,9
25	Jiloca	40	58	13.829	1.932	7,2
26	Cuencas Mineras	30	43	9.604	1.408	6,8
27	Andorra-Sierra de Arcos	9	10	11.165	675	16,5
28	Bajo Aragón	20	23	26.853	1.304	20,6
29	Comunidad de Teruel	46	63	43.273	2.877	15,0
30	Maestrazgo	15	30	3.700	1.204	3,1
31	Sierra de Albarracín	25	35	4.961	1.329	3,7
32	Gudar-Javalambre	24	67	7.892	2.352	3,4
33	Matarraña/ Matarranya	18	18	8.682	933	9,3

Más ilustrativo resulta, si cabe, el cuadro siguiente, en el que tomando como muestra los datos anteriores, pero calculados ahora en términos porcentuales sobre los datos globales de Aragón, puede observarse la disparidad de tamaños existentes entre las distintas comarcas y su distribución desigual en entidades, población y territorio:

Cuadro nº 2

Código INE	Denominación	Municipios (% s/ Aragón)	Entidades (% s/ Aragón)	Población (% s/ Aragón)	Superficie (% s/ Aragón)	Densidad (Aragón=100)
1	La Jacetania	2,7	5,2	1,4	3,9	36,3
2	Alto Gállego	1,1	6,0	1,0	2,8	35,5
3	Sobrarbe	2,6	9,7	0,6	4,6	12,2
4	La Ribagorza	4,7	11,3	1,0	5,2	19,3
5	Cinco Villas	4,2	3,5	2,7	6,4	41,8
6	Hoya de Huesca / Plana de Huesca	5,5	8,0	5,0	5,3	93,9
7	Somontano de Barbastro	4,0	3,5	1,9	2,4	76,4
8	Cinca Medio	1,2	1,2	1,8	1,2	152,5

Código INE	Denominación	Municipios (% s/ Aragón)	Entidades (% s/ Aragón)	Población (% s/ Aragón)	Superficie (% s/ Aragón)	Densidad (Aragón=100)
9	La Litera / La Llitera	1,9	2,0	1,5	1,5	99,7
10	Los Monegros	4,2	3,2	1,7	5,8	30,1
11	Bajo Cinca / Baix Cinca	1,5	1,1	1,9	3,0	62,6
12	Tarazona y el Moncayo	2,2	1,4	1,2	0,9	123,8
13	Campo de Borja	2,5	1,2	1,2	1,4	81,3
14	Aranda	1,8	0,9	0,7	1,2	56,0
15	Ribera Alta del Ebro	2,3	1,9	1,9	0,9	212,6
16	Valdejalón	2,3	1,5	1,9	2,0	99,6
17	Zaragoza	2,7	3,8	54,5	4,8	1135,2
18	Ribera Baja del Ebro	1,4	0,6	0,8	2,1	37,3
19	Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp	0,8	0,6	1,0	2,1	49,5
20	Comunidad de Calatayud	9,2	5,8	3,3	5,3	62,5
21	Campo de Cariñena	1,9	1,2	0,9	1,6	53,3
22	Campo de Belchite	2,1	1,0	0,5	2,2	20,7
23	Bajo Martín	1,2	0,6	0,6	1,7	36,4
24	Campo de Daroca	4,8	2,3	0,5	2,3	23,2
25	Jiloca	5,5	3,8	1,1	4,0	28,1
26	Cuencas Mineras	4,1	2,8	0,8	2,9	26,7
27	Andorra-Sierra de Arcos	1,2	0,6	0,9	1,4	64,8
28	Bajo Aragón	2,7	1,5	2,2	2,7	80,7
29	Comunidad de Teruel	6,3	4,1	3,6	6,0	59,0
30	Maestrazgo	2,1	1,9	0,3	2,5	12,0
31	Sierra de Albarracín	3,4	2,3	0,4	2,8	14,6
32	Gudar-Javalambre	3,3	4,3	0,6	4,9	13,2
33	Matarraña/ Matarranya	2,5	1,2	0,7	2,0	36,5
	Total Aragón	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

El contenido de los cuadros anteriores nos da una idea bastante aproximada del tamaño y configuración de las comarcas aragonesas, contempladas desde la perspectiva del número de entidades que integran cada una de ellas, su densidad de población y la superficie territorial ocupada. A este respecto, cabe destacar la muy baja densidad de población de un gran número de ellas, junto a la elevada densidad de unas pocas, que concentran la población en un reducido número de entidades. Este **desequilibrio**, producido de antemano por la desigual distribución de la población sobre el territorio, será una de las razones que motivan el proceso de comarcalización y la consiguiente mejora de los servicios públicos, mediante el aumento de su oferta, estancada como consecuencia, a su vez, de la escasa demanda efectuada por la reducida población del territorio comarcal.

Se trata, por tanto, de equilibrar las condiciones de vida de la población en todo el territorio regional, a partir de la indudable vinculación de ésta con la organización territorial de los servicios públicos residenciados a nivel comarcal, olvidándose, de esta forma, otros posibles criterios a tener en cuenta en la implantación de los servicios, como el de eficiencia. En definitiva, según algunos autores, antes de aplicar el criterio de eficiencia, se ha preferido dar prioridad al **principio de equidad**, con la finalidad declarada de que toda la población de la Comunidad, al margen de su lugar de residencia, disfrute de unos servicios públicos adecuados y con un nivel de calidad semejante.

De acuerdo con lo dicho en el párrafo anterior, y por lo que respecta a la prestación material de los servicios, si se ha de garantizar el acceso de toda la población a ellos, con independencia de su lugar de residencia, aquéllos deberían poder desplegarse a lo largo y ancho de todo el territorio regional, aceptando en ocasiones –en zonas poco pobladas– elevados costes unitarios derivados de su prestación, y en la forma y con las dimensiones requeridas en cada caso por cada tipo de servicio, que, muy probablemente sean distintas para cada uno de ellos. Ahora bien, en nuestra opinión, **el principio de igual-**

dad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos nada tiene que ver con la creación de las comarcas, como nada tiene que ver con el proceso de descentralización de competencias ejecutado a través de éstas.

Por otra parte, tales datos, por si solos, poco o nada pueden decirnos respecto de la bondad de la delimitación de cada comarca, pues, para ello sería preciso comparar su tamaño con la atribución y ejercicio de las competencias que expresamente se les asignan. Lógicamente, el alcance de este trabajo no nos permite entrar por esa vía, limitándonos, por tanto, a apuntar la necesaria relación que debe existir entre los parámetros puramente cuantitativos, recogidos en los cuadros anteriores, y el elenco de competencias finalmente atribuidas a las comarcas. En algunos casos, puede ocurrir que la extensión de la comarca sea la adecuada para la asunción y prestación de algunos servicios municipales –normalmente asociados con la cercanía y proximidad de los ciudadanos–, pero, esa misma adecuación a las funciones municipales, puede hacer inviable la prestación de aquellos otros servicios de alcance regional que, por su alto grado de especialización o el elevado coste de su implantación, resulten poco eficientes en régimen de descentralización.

Por tanto, el **equilibrio entre tamaño y competencias** asumidas por las comarcas debe ser un objetivo a perseguir, pues, si no se aprovechan las economías de escala, ni se dimensionan convenientemente las competencias a gestionar, el proceso comarcalizador puede resultar ineficiente, por el mayor coste e ineficiencia de los servicios prestados por aquéllas.

8.6 Las competencias de las comarcas

La legislación en general suele utilizar el término de *competencias*, unas veces, como sinónimo de habilitación para ejercer actividades y prestar servicios, es decir, como requisito formal y previo de atribución de facultades o derechos para el ejercicio de determinadas funciones incluidas en el ámbito material objeto de la competencia, y otras, en un sentido más de obligación o deber, como en el caso de las competencias municipales de carácter obligatorio reconocidas en el ámbito de la legislación general de régimen local. A este respecto, puede decirse que las competencias atribuidas por el legislador aragonés a las comarcas estarían encuadradas en la primera de las interpretaciones apuntadas, pues, además del carácter potestativo en que aparecen formuladas, resulta incuestionable su atribución, no como obligaciones o deberes a cumplir, en todo caso, por las comarcas, sino, mas bien, como **facultades o derechos reconocidos en el conjunto de competencias** compartidas con el resto de entes a los que, en cierto modo, vienen a sustituir.

8.6.1 Atribuciones competenciales

Para el cumplimiento de sus fines, las comarcas actuarán con competencias propias, atribuidas por su Ley de creación, y en ejercicio de las que le sean transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, las provincias o los municipios. Entre las competencias propias o, más bien, ámbitos materiales, en los que podrán intervenir las comarcas, de acuerdo con lo dispuesto en su respectiva Ley de creación, el artículo 8 de la Ley 10/1993 cita las siguientes:

a) Ordenación del territorio y urbanismo.

b) Protección del medio ambiente.

c) Acción social.

d) Cultura.

e) Deportes.

f) Promoción del turismo.

g) Artesanía.

h) Ferias y mercados comarcales.

i) Protección de los consumidores y usuarios.

j) Protección civil y prevención y extinción de incendios.

k) Transportes.

l) Patrimonio histórico-artístico.

ll) Servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos.

m) Aquellas otras que con posterioridad a la presente Ley o a las de su creación pudieran ser ejercidas en el futuro por las comarcas.

La Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, completó la relación anterior hasta recoger, en su artículo 4, un total de 19 materias que, en su caso, podrían ser objeto de competencia por parte de las comarcas. No obstante, limitando, por el momento, nuestro análisis a la Ley 10/1993, debemos añadir que en el citado precepto, en su apartado segundo, se le reconoce también a las comarcas su capacidad de iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas, conforme al artículo 128.2 de la Constitución, siempre que las actividades en cuestión resulten de interés para la comarca.

En cuanto a las **competencias transferidas o delegadas**, el artículo 9 de la Ley 10/1993, en su apartado primero, contempla dicha posibilidad respecto de las competencias autonómicas, al decir que: *"La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar la titularidad o el ejercicio de competencias a favor de la comarca, cuando se favorezca la mejor prestación de los servicios correspondientes"*; añadiendo, a continuación, en su apartado segundo, que: *"Las provincias podrán transferir o delegar a las comarcas la titularidad o el ejercicio de competencias en relación con: a) Gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios en el ámbito comarcal; b) Asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica a los municipios"*; para concluir afirmando, en su apartado tercero, que: *"Los Municipios que integren la comarca podrán delegar en ésta sus competencias cuando se refieran a actuaciones de interés comarcal o supramunicipal y cuando su ejercicio resulte difícil para el municipio y razones de economía y eficacia así lo aconsejen…"*. En todo caso, y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuatro final, la transferencia o delegación de competencias a favor de la comarca, para su efectividad, deberá ir acompañada de dos requisitos esenciales, uno material, el traspaso de los medios precisos para su ejercicio, y otro formal, la aceptación expresa de la misma por parte del órgano colegiado de gobierno de la comarca, esto es, del Consejo Comarcal, salvo que, en este último caso, la transferencia o delegación venga determinada por Ley.

Además de las competencias propias atribuidas por su respectiva Ley de creación, y de aquellas otras que, en su caso, pudieran serle delegadas o transferidas por las Administraciones mencionadas en el párrafo anterior, las comarcas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 10/1993, en su apartado primero, podrán también tener a su cargo, ya sea mediante delegación, transferencia o en virtud de convenio firmado al efecto, la gestión de las *"actuaciones prioritarias específicas que se fijen en los respectivos planes y programas territoriales aprobados en desarrollo de las directrices de ordenación del territorio y que se refieran a la zona geográfica de que se trate"*. Por otra parte, según el apartado segundo, las comarcas participarán igualmente *"en la elaboración de los programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña y la gestión de las obras de infraestructuras y de servicios públicos básicos que en ellos se incluyan"*.

Con la creación de las comarcas y la ampliación del círculo correspondiente a su ámbito competencial, las mancomunidades existentes, creadas por los propios municipios para la prestación de algunos de sus servicios, pierden su razón de ser y hacen que el legislador autonómico disponga el traspaso inmediato de sus competencias en favor de las comarcas. El traspaso de competencias, según el artículo 14 de la Ley 10/1993, deberá tener lugar siempre que las nuevas atribuciones competenciales de las comarcas coincidan con los servicios prestados con anterioridad por las mancomunidades, cuyo ámbito territorial esté comprendido además dentro del territorio de la respectiva comarca. En este caso, el servicio que venía prestándose mancomunadamente será transferido por imperativo legal a las comarcas, y, si el objeto de la mancomunidad no era otro que la prestación del servicio ahora comarcalizado, o la totalidad de los fines de la mancomunidad son ahora competencias atribuidas a la comarca, aquélla deberá disolverse por pérdida del fin para el que fue creada. No obstante, dice el legislador aragonés, en el apartado segundo del precepto comentado, que la subrogación en el servicio, ahora prestado por la comarca, no comportará modificación alguna en el régimen de los usuarios y, en su caso, concesionario del servicio.

En paralelo al marco competencial indicado, el legislador autonómico, en el artículo 15 de la Ley 10/1993, reconoce el derecho de participación de la comarca en el ámbito del proceso de decisión y posterior seguimiento de la gestión, de todos aquellos asuntos que pudieran afectar, de una manera directa, a sus intereses, garantizando el ejercicio del mencionado derecho a través del reconocimiento del derecho de acceso a los instrumentos de planificación y programación, así como, mediante el reconocimiento del derecho de incorporación a los órganos de representación y colaboración, en que hayan de debatirse asuntos que afecten al respectivo interés de cada comarca.

Hasta aquí, la relación de materias objeto de la competencia comarcal, resulta demasiado genérica e imprecisa, pues, muchas de ellas, ya sean atribuidas de forma directa o mediante delegación o

transferencia, deberán ser compartidas con el resto de Administraciones. Por eso, como dice el Preámbulo de la Ley 23/2001, más allá de lo genérico, era necesaria una particularización normativa que permitiera un conocimiento más exacto del contenido de cada uno de los grandes títulos competenciales atribuidos o delegados en las comarcas. Y ese será el verdadero objetivo de esta última Ley, que, tras recoger nuevamente las materias que podrán ser objeto de la competencia comarcal, con el añadido de alguna nueva, como la enseñanza, desgrana en sus artículos 5 a 22 el alcance y extensión de las facultades que, en cada caso, integran aquéllas, pues, no en todos los casos la transferencia o delegación de competencias tienen un carácter pleno. A título de ejemplo, basta con citar la descripción que, en el ámbito de la *ordenación del territorio y el urbanismo*, el legislador hace, en la mencionada Ley, en su artículo 5, que, por su indudable interés, reproducimos textualmente:

"En lo relativo a ordenación del territorio y urbanismo, corresponde a las comarcas:

A) En el ámbito de las funciones de participación, informe e iniciativa:

a) La participación en la elaboración de los distintos instrumentos de planificación regulados por la legislación autonómica de Ordenación del Territorio desde el punto de vista de los intereses de la comarca y, especialmente, en la elaboración de las directrices territoriales de alcance comarcal.

b) Informar las Normas Subsidiarias Provinciales en su aplicación al territorio de la comarca, en especial en lo que afecte al suelo en municipios que no tengan planeamiento urbanístico y al suelo clasificado por el planeamiento como no urbanizable o urbanizable no delimitado.

c) Informar los proyectos supramunicipales que tengan por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre territorio superior a la comarca o las que, asentadas solamente en un término municipal, transciendan fuera de la comarca por su magnitud, importancia o especiales características.

d) El ejercicio de la iniciativa en la formulación de proyectos supramunicipales en el ámbito territorial de la comarca, para actividades industriales o de servicios de especial importancia, grandes equipamientos colectivos tales como los que sirvan de soporte a las actividades y a los servicios de carácter sanitario, asistencial, educativo, cultural, turístico, comercial, administrativo, de seguridad y protección civil, recreativo o deportivo, así como las infraestructuras destinadas a comunicaciones, transportes y telecomunicaciones, ejecución de la política hidráulica, ejecución de la política energética, lucha contra la contaminación y protección de la naturaleza u otras análogas y edificación de viviendas de promoción pública.

e) La participación en los procesos de información y audiencia pública que se celebren para la formación del planeamiento municipal, la realización de las evaluaciones de impacto ambiental o los análisis de impacto territorial y el asentamiento en el territorio de actividades económicas y sociales tanto de agentes públicos como privados.

B) En el ámbito de su actividad de cooperación y asistencia a los municipios de la comarca, las comarcas podrán crear una oficina de consulta y asesoramiento urbanístico mediante la cual y además, en su caso, del ejercicio de las anteriores funciones, se puedan llevar a cabo las siguientes:

a) El apoyo económico y administrativo al planeamiento, ejecución y gestión del régimen urbanístico de los municipios de la comarca. Ello incluye la ayuda para la articulación y consolidación del sistema constituido por los distintos instrumentos de planificación.

b) La creación y mantenimiento de un archivo del planeamiento urbanístico de los municipios de la comarca.

c) La elaboración y desarrollo de programas de formación de funcionarios municipales en las técnicas del planeamiento, ejecución y gestión urbanística.

d) Gestión de los expedientes en materia urbanística, incluida la redacción de informes a los municipios de la comarca que lo soliciten, cuando carezcan de personal técnico en la materia.

e) La realización de campañas específicas de protección del suelo no urbanizable y, en general, la formación en urbanismo y ordenación del territorio de los escolares de la comarca en coordinación con los centros educativos y el Consejo Escolar Comarcal, en su caso.

C) Además de lo anteriormente indicado, corresponde también a las comarcas:

a) El ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística y sancionadora por subrogación a que se refieren los artículos 198.1 y 210.2 y 3 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística. En el caso de que la comarca no se subrogue en el ejercicio de las competencias municipales, podrá hacerlo el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

b) La declaración del interés supramunicipal de los proyectos que tengan por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre un territorio superior al término municipal o que, aun asentados sólo sobre el término

de un municipio, tengan una influencia comarcal sin que puedan calificarse de interés de la Comunidad Autónoma.

c) El establecimiento de un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales del Gobierno de Aragón y para la actividad urbanística de los municipios de la comarca, a fin de garantizar una adecuada coordinación y compatibilidad de las decisiones municipales con las de la Administración autonómica.

d) El suministro de las previsiones y los criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y para la programación de los recursos de la Administración autonómica que deban aplicarse en el territorio de la comarca.

e) La colaboración con la Comunidad Autónoma en la gestión de las carreteras de su titularidad, participando en la elaboración del Plan de carreteras e informando los proyectos técnicos que se elaboren en su desarrollo.

Es posible que la redacción del artículo citado no sea un dechado de virtudes técnico-jurídicas y resulte todavía demasiado impreciso y farragoso, pero, no cabe duda, que, en el ámbito de las competencias comarcales, supone un paso adelante y un avance muy importante, sobre todo, respecto del contenido, absolutamente genérico, ofrecido por la Ley 10/1993.

8.6.2 Potestades de las comarcas

En el ejercicio de sus respectivas competencias, las comarcas podrán ejercer las siguientes potestades:

a) Potestad reglamentaria y de autoorganización.

b) Potestad financiera y tributaria, si bien, limitada ésta última, al establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, imposición de contribuciones especiales y fijación de precios públicos.

c) Potestad de planificación y programación.

d) Potestad de ejecución forzosa y sancionadora.

e) Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

f) Potestad de expropiación e investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

Además de las potestades mencionadas, el artículo 3 de la Ley 10/1993, que es donde, de forma genérica, se recogen las potestades de las comarcas, menciona también: *la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos*, así como, *la inembargabilidad de sus bienes y derechos, las prelaciones, preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública*, que, obviamente, no constituyen potestades, sino privilegios o prerrogativas administrativas, generalmente reconocidas por Ley a las Administraciones Públicas, en virtud del principio de supremacía especial que éstas encarnan.

8.7 El proceso de transferencias

Tras la creación por Ley de todas y cada una de las 32 comarcas, actualmente en vigor, el proceso de transferencia de las competencias y traspaso de los correspondientes servicios vinculados a ellas, se realizó a través de Decretos del Gobierno de Aragón, previa propuesta de las Comisiones Mixtas de Transferencias, creadas por la ley 23/2001.

Ante la evidente dificultad que el proceso de transferencias planteaba, las distintas Comisiones creadas al efecto han venido acordando desarrollar el proceso de forma escalonada, mediante la incorporación sucesiva y por fases de competencias a las comarcas, empezando por las de menor complejidad técnica y más directamente relacionadas con la actividad de aquellas otras entidades locales que, como las mancomunidades, ya venían prestando servicios a los municipios integrados en ellas.

No obstante, y pese a la prudencia incorporada al proceso de transferencias, algunas de las comarcas, en el momento de prestación de determinados servicios previamente asumidos, ante la imposibilidad de su prestación de forma adecuada, por la falta de personal cualificado y la ausencia de una mínima estructura administrativa que pudiera darles soporte, se vieron obligadas a retrotraer el ejercicio de ciertas funciones a la propia Comunidad Autónoma, mediante la figura de la encomienda de gestión, circunstancia prevista expresamente en la Disposición Adicional Octava de la Ley 23/2001.

Lo más singular de este proceso, según algunos autores que han estudiado el proceso de comarcalización de Aragón, *"es que no se transfiere ningún medio personal y que la identificación de los*

bienes, derechos y obligaciones vinculados al traspaso queda pendiente para una fase posterior, al tiempo que se da una valoración global del coste de los servicios traspasados. De este modo, parece que realmente se produce la transferencia de funciones y servicios, pero no el traspaso de los medios adscritos a su ejercicio y gestión (órganos, personal y bienes), por lo que la citada valoración de los servicios traspasados a cada comarca tiene una base exclusivamente teórica".

Lo anterior, en cuanto a la transferencia de competencias de la propia Comunidad Autónoma, pues, las transferencias y delegaciones procedentes de las Diputaciones y Municipios chocó de entrada con el principio constitucional de autonomía de las citadas instituciones, y con las garantías legales otorgadas para el ejercicio de sus propias competencias. Por eso, con respecto a las competencias de las Diputaciones provinciales, la Disposición Adicional Sexta de la Ley 23/2001, se limita a señalar, en su apartado 1, que *"el Gobierno de Aragón impulsará la transferencia de las que fueren apropiadas que sean gestionadas por las comarcas, en el contexto y actividad de las Comisiones Mixtas que se creen al efecto. En particular, se procurará que las comarcas puedan asumir la gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios en su ámbito territorial y disfrutando de las dotaciones económicas adecuadas"*; añadiendo, a continuación, en su apartado 2, que *"Las competencias de asistencia a los municipios de las diputaciones provinciales y las de las comarcas reguladas en esta Ley deberán ejercitarse en colaboración suscribiendo ambas entidades, a esos efectos, los correspondientes convenios"*[4].

En cuanto a los Municipios, la Disposición Adicional Séptima de la Ley 23/2001 sólo indica que *"podrán delegar competencias en las comarcas y conforme a lo regulado en la legislación básica de régimen local"*, con lo que deja en manos de aquéllos la decisión final sobre la delegación o no de competencias en las comarcas. Ahora bien, la delegación de competencias parece que deberá efectuarse necesariamente, en los supuestos de incapacidad por parte del municipio de prestar un determinado servicio, y, cuando la propia Comunidad Autónoma le haya otorgado a un determinado municipio la dispensa en la obligación de prestar un servicio.

Por otra parte, y para evitar la posible duplicidad en la prestación de servicios, el legislador aragonés reitera, en el artículo 37.1 de la Ley 23/2001, lo dicho con anterioridad en el artículo 14 de la Ley 10/1993, ordenando la sucesión forzosa de las comarcas en las funciones que venían prestando las mancomunidades existentes en su ámbito, mediante el traspaso a aquéllas de las correspondientes funciones y servicios y de los medios adscritos a su gestión, siempre que los fines de estas últimas *"sean coincidentes con las competencias que las comarcas asuman efectivamente como consecuencia de los procesos de transferencias"*, que se efectúen con arreglo a la Ley. El alcance de la medida es de enorme importancia, dado el desarrollo que el movimiento asociativo municipal para la prestación de servicios, mediante la creación de mancomunidades, había tenido en Aragón. Concretamente, eran 87 las mancomunidades creadas y en funcionamiento en el año 2001, según el censo de entidades locales referido a dicho año.

De hecho, era tal la importancia de las mancomunidades, en sí mismas consideradas, y desde el punto de vista de su posible incidencia sobre el proceso de implantación de las comarcas, que el contenido de los primeros decretos de transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma a las comarcas, se nutrirá básicamente de las funciones y servicios prestados por aquéllas. De este modo, la experiencia de las mancomunidades se convierte así en un punto de partida de inapreciable valor para los promotores del proyecto de comarcalización.

8.8 El ejercicio de las competencias comarcales: algunas claves

A la vista de las competencias finalmente atribuidas a las comarcas, puede afirmarse que muchas de ellas van a requerir para su puesta en funcionamiento de medios materiales y personales con un cierto nivel de especialización; es el caso, por ejemplo, de todo lo relacionado con la ordenación del territorio y el urbanismo, la sanidad y salubridad pública o la protección del medio ambiente, por señalar algunas de las competencias más complejas y especializadas atribuidas a las comarcas. Habrá otras cuya ubicación y ejercicio en el ámbito comarcal resultará, sin embargo, adecuado y no planteará excesivas dificultades técnicas, como la recogida y tratamiento de residuos urbanos, cuya implantación a nivel co-

[4] Ha de tenerse en cuenta, a este respecto, lo que dice la Ley 10/1993, en su artículo 11: *"Sin perjuicio de las competencias que en este ámbito correspondan a las provincias, cada comarca podrá crear un servicio de cooperación y asistencia dirigido a prestar asesoramiento a los municipios que lo soliciten en materia jurídico-administrativa, económica y financiera y de obras y servicios"*

marcal producirá importantes reducciones de costes, tanto económicos, como medioambientales, a partir de la recogida selectiva, establecimiento y control de vertederos.

En el primer caso, si cada comarca decide contar con sus propios medios y personal especializado, puede ocurrir que el objetivo de mejora de los servicios públicos perseguido por la Comunidad Autónoma, a partir de su prestación en régimen descentralizado, se consiga a costa de su sobredimensionamiento y repetición, anulando al mismo tiempo las economías de escala que se producían mediante su prestación en régimen centralizado.

Ahora bien, si para evitar el problema señalado, las comarcas deciden compartir personal y medios, o encomiendan la gestión de las competencias más complejas y difíciles de gestionar a la propia Comunidad, en un proceso circular de ida y vuelta, de forma inmediata aparecerán nuevos problemas, en forma de coordinación de los entes comarcales entre sí o con la Comunidad, lo que, a su vez, provocará nuevos costes, anteriormente inexistentes.

Por otra parte, si la alternativa finalmente elegida por las comarcas es la contratación de una consultoría o asistencia técnica externa, es muy probable que el coste global de prestación de los servicios externalizados también aumente, al ser contratados individualmente por cada ente comarcal y con independencia de las necesidades del resto, que, seguramente, en un proceso de emulación –muy habitual en el ámbito local, y, por tanto, posible entre comarcas–, también terminará sometiendo a contratación la prestación del servicio en cuestión.

No obstante, y pese al mayor coste en la prestación de los servicios finalmente traspasados a las comarcas, como consecuencia de la utilización de cualquiera de las modalidades señaladas en los párrafos anteriores, es posible también que las comarcas quieran gestionar las competencias transferidas de manera más acorde con las preferencias de su población. Por tanto, deberá optarse entre la satisfacción de tales preferencias y la pérdida de eficiencia –como consecuencia, sobre todo, del tamaño inadecuado de la comarca–, con el aumento consiguiente del coste unitario de prestación de los servicios. A nuestro juicio, lo más sensato sería inclinarse por la reducción de costes, pues, es evidente que el coste, en términos de frustración de las expectativas de la población de la comarca, puede ser compensado con una mejora de la calidad en la prestación del servicio.

En resumidas cuentas, lo que queremos apuntar es que la delimitación territorial de la comarca puede ser adecuada para la prestación de aquellos servicios municipales o supramunicipales, que tradicionalmente venían siendo prestados por los propios municipios o por las mancomunidades creadas al efecto, pero no necesariamente tiene que ser el ámbito adecuado para la prestación de aquellos otros servicios públicos que, por su grado de especialización o complejidad, convendría mantener residenciados en el ámbito regional.

8.9 Principales fuentes de financiación del proceso y distribución del gasto.

En principio, y según la Ley 10/1993, el proceso de comarcalización se financiará con las transferencias de la propia Comunidad y con las aportaciones que, en su caso, pudieran acordar las Diputaciones y los Ayuntamientos. Por su parte, la Ley 23/2001 recoge ya de forma detallada, en sus artículos 39 a 46, la financiación de las comarcas en la parte correspondiente a la propia Comunidad Autónoma, pero sin hacer ninguna referencia sobre el alcance y contenido de la otra vía de financiación procedente de provincias y municipios, como, por otra parte, era lógico, pues, ésta dependerá de los acuerdos de cooperación y de las delegaciones de competencia que, en su caso, se formalicen.

Por lo que respecta a la primera de las líneas de financiación, es decir, la procedente del gobierno de la Comunidad, cabe señalar que, pese a las razones, de carácter más o menos finalista, que justifican la financiación, como son, *el coste de puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal*, *el coste de las funciones y servicios traspasados por la propia Comunidad Autónoma* y *el coste de ejecución de actuaciones de interés supramunicipal*, a los fondos que integran la financiación se les otorga el carácter de transferencias incondicionadas, desde un primer momento o, en el caso de las inversiones incluidas en el denominado Programa de Política Territorial para actuaciones de carácter supramunicipal, a partir de la constitución de cada consejo comarcal, circunstancias que autorizan a pensar en un elevado nivel de autonomía financiera de las comarcas.

Como puede verse en el siguiente cuadro –número 3–, el coste principal de las transferencias percibidas por las comarcas corresponde, en un 85,2 por ciento, al coste de las funciones y servicios traspasados, desagregado, a su vez, en un 5,9 por ciento, para gastos de personal, y, en un 79,3 por ciento, para otros costes corrientes y de capital. Le siguen, en orden decreciente, la financiación de ac-

tuaciones de interés supramunicipal, un 11,8 por ciento, y, en último lugar, los costes de puesta en marcha y funcionamiento de los nuevos órganos comarcales, con un 3,1 por ciento. Además, en el referido cuadro, puede verse también –en el apartado II.2 *Otros costes corrientes y de capital*– la distribución final de las aportaciones efectuadas por la Comunidad en función de las áreas o sectores de actividad.

Cuadro 3. Transferencias incondicionadas del Gobierno de Aragón a las comarcas

Cuantificación para el año base 2002 en el supuesto de desarrollo completo del proceso de comarcalización (*)

Justificación de las transferencias		*miles de euros*	% relativo	% s/total
I. Coste de la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal				
Dotación según tamaño	Hasta 10.000 habitantes (114.192,30 € x 11 comarcas)	1.256,1	25,4	0,8
	De 10.001 a 25.000 habitantes (150.253,03 € x 16 comarcas)	2.404,0	48,6	1,5
	De 25.001 a 50.000 habitantes (210.354,24 € x 5 comarcas)	1.051,8	21,3	0,6
	De más de 50.000 habitantes (234.394,72 € x 1 comarca)	234,4	4,7	0,1
Total coste de puesta en marcha y funcionamiento		*4.946,3*	100,0	**3,1**
II. Coste de las funciones y servicios traspasados por la comunidad autónoma a las comarcas				
II.1. Costes de personal				
Dotación según tamaño	Hasta 25.000 habitantes (262.322,21 € x 27 comarcas)	7.082,7	73,7	4,4
	Más de 25.000 habitantes (420.183,45 € x 6 comarcas)	2.521,1	26,3	1,6
Total coste de personal		*9.603,8*	*100,0*	*5,9*
II.2. Otros costes corrientes y de capital *(dotación por materia competencial y por programa presupuestario)*				
1. Ordenación del territorio y urbanismo:	Urbanismo	2.395,2	1,9	1,5
2. Transportes:	Transportes y comunicaciones	1.704,3	1,3	1,1
3. Protección del medio ambiente:	Protección y mejora del medio natural	2.972,0	2,3	1,8
	Gestión e infraestructura de recursos hidráulicos	13.492,6	10,5	8,3
4. Servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos:	Protección y mejora del medio ambiente	13.911,8	10,8	8,6
5. Sanidad y salubridad pública:	Asistencia sanitaria	1.095,9	0,9	0,7
6. Acción social:	Gestión y desarrollo de la acción social	23.148,1	18,0	14,3
7. Agricultura, ganadería y montes:	Mejora de estructuras agrarias y desarrollo rural	6.874,6	5,4	4,2
	Coordinación y gestión de servicios agrarios	1.952,7	1,5	1,2
	Producción agraria y gestión de ayudas	6.638,6	5,2	4,1
	Protección y mejora del medio natural	6.591,3	5,1	4,1
8. Cultura:	Promoción y acción cultural	2.358,8	1,8	1,5
	Gestión de bibliotecas	1.021,2	0,8	0,6
	Archivos y museos	802,6	0,6	0,5
9. Patrimonio cultural y tradiciones populares:	Protección y difusión del patrimonio cultural	4.459,7	3,5	2,8
10. Deporte:	Fomento y apoyo a la actividad deportiva	5.748,4	4,5	3,6
11. Juventud:	Promoción de la juventud	2.376,7	1,9	1,5
12. Promoción del turismo:	Ordenación, promoción y fomento del turismo	6.463,5	5,0	4,0
13. Artesanía:	Ordenación y promoción comercial	429,7	0,3	0,3
14. Protección de los consumidores y usuarios:	Control del consumo	493,2	0,4	0,3
15. Energía, promoción y gestión industrial:	Fomento y gestión energética	1.141,0	0,9	0,7
	Fomento industrial	8.415,3	6,6	5,2
16. Ferias y mercados comarcales:	Ordenación y promoción comercial	1.156,1	0,9	0,7
17. Protección civil y prevención y extinción de incendios:	Servicios de seguridad y protección civil	413,0	0,3	0,3
18. Enseñanza:	Servicios generales (transporte escolar)	8.492,5	6,6	5,2
	Educación (comedores escolares)	3.753,2	2,9	2,3
Total otros costes corrientes y de capital		*128.302,0*	*100,0*	*79,3*
Total coste de las funciones y servicios traspasados		*137.905,8*		**85,2**
III. Coste de la financiación de actuaciones de interés supramunicipal				
Convenios de colaboración con las entidades	locales financiados por el Programa de Política Territorial (**)	19.032,2		**11,8**
Coste total de las comarcas	**(Total transferencias incondicionadas)** *millones de pesetas*	**161.884,3** *26.935,3*		**100,0**

(*) Situación en la que todas las comarcas se hubieran constituido y se hubiera completado el traspaso de las funciones y servicios de la totalidad de sus competencias según la Ley 23/2001. Queda al margen la financiación específica de la ciudad de Zaragoza, cuya población (620.419 habitantes) resulta excluida a todos los efectos de los cálculos (el resto de su comarca tiene 42.522 habitantes, por lo que se clasifica en el grupo de comarcas de entre 25.001 y 50.000 habitantes).

(**) Cifra corregida para incluir el importe que habría correspondido a la delimitación comarcal del Jiloca en caso de haber firmado su convenio para 2002.

Fuente: Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización (bloques I y II del cuadro) y ejecución del Programa de Política Territorial (bloque III del cuadro).

El trabajo de cuantificación y distribución del gasto se realizó por una comisión creada al efecto, integrada por el personal de los distintos departamentos del gobierno regional afectados por el proceso de transferencias, con la ayuda y colaboración de una empresa consultora externa. El método empleado consistió en identificar, en primer lugar, los conceptos de gastos no financieros, cuyo destino era coincidente con el de las competencias atribuidas a las comarcas, para distinguir, a continuación, entre gastos territorializables y no territorializables, pues, el paso siguiente fue comarcalizar el primero de los referidos tipos gastos. Lo anterior en cuanto al estudio técnico realizado por la aludida comisión, pues, tras los resultados obtenidos, el legislador procedió a su ajuste y adaptación conforme a criterios políticos. De la misma forma, los gastos de personal, como consecuencia de los problemas provocados por la escasez de empleados y las dificultades surgidas ante la necesidad de repartirlos entre las 33 comarcas inicialmente previstas, terminaron recibiendo un tratamiento individualizado, optándose, finalmente, por garantizar la financiación precisa para el mantenimiento en cada comarca de un número mínimo de empleados.

En cuanto a los criterios utilizados para el reparto final de la financiación entre las comarcas, el primero de los costes identificados, es decir, *la puesta en marcha y funcionamiento de la organización comarcal*, se estructuró de acuerdo con una escala integrada por cuatro tramos, en función de la población de cada una de las comarcas.

El segundo subgrupo de costes, esto es, *las transferencias para la financiación asociada al coste de las funciones y servicios traspasados por la Comunidad Autónoma a las comarcas*, el más importante desde el punto de vista cuantitativo, se apoyó en fórmulas preestablecidas de reparto, sin distinguir entre las distintas materias competenciales y, lo que es más importante, sin tener en cuenta la situación real de cada una de las comarcas a lo largo de la historia; en este subgrupo, para financiar los costes de personal se utilizó el número de habitantes de cada comarca, conforme a una escala de sólo dos tramos; en cuanto a la financiación destinada a cubrir el resto de los costes, tanto de gastos corrientes, como de capital, aquélla se articuló en torno a una fórmula compuesta: por el 40 por ciento de la financiación total, a partes iguales entre todas la comarcas; el 15 por ciento, según el número de municipios o núcleos de población integrados en cada comarca; y el 45 por ciento restante, según el número de habitantes de cada comarca.

En cuanto a los criterios de reparto de la financiación correspondiente a *las actuaciones de carácter supramunicipal*, éstas no se regularon en la Ley 23/2001, por lo que la cantidad global prevista para tales finalidades y su distribución posterior entre las comarcas, quedó sujeta a la discrecionalidad del gobierno regional, que era quien dotaba el Programa de Política Territorial en el que se encuentran los referidos fondos. Finalmente, tales fondos fueron distribuidos entre las comarcas en función de los mismos criterios empleados para el reparto de la financiación correspondiente a los gastos corrientes y de capital vistos en el párrafo anterior, aunque con porcentajes diferentes y variables para cada ejercicio; es decir, un porcentaje importante de la cantidad total se distribuye a partes iguales entre todas las demarcaciones comarcales; otro porcentaje menor en función del número de municipios y el resto según el número de habitantes de cada comarca.

De los datos recogidos en el cuadro anterior puede destacarse, a simple vista, como la puesta en funcionamiento del proceso de comarcalización de Aragón, en la forma en que ha sido concebido, ya produce, de entrada, un aumento significativo del gasto público. Eso es, al menos, lo que se deduce del total de gastos previstos, por importe de 4,9 millones de euros, para *la puesta en marcha y funcionamiento* de los nuevos entes comarcales, lo que representaría el coste mínimo para hacer posible el alumbramiento de los nuevos órganos de gobierno de las comarcas, sin que ello lleve aparejado la prestación de ningún nuevo servicio. Esta mera circunstancia pone en duda, por tanto, el cumplimiento del objetivo perseguido –y así declarado por el legislador aragonés–, de neutralidad financiera, que muy bien pudiera quedar en una simple declaración de intenciones sin contenido real, pues, la otra alternativa posible para cumplir con el mencionado objetivo, estaría en admitir un evidente deterioro en el nivel y calidad de prestación de los servicios.

8.10 Valoración del proceso

Con el reconocimiento formal de las comarcas y del procedimiento para su constitución, se puso en marcha en Aragón un proceso de reforma del poder político territorial, caracterizado, desde nuestro punto de vista, por la improvisación y el mantenimiento sobre el territorio de los mismos entes locales existentes hasta entonces, sin apenas modificaciones y con los mismos objetivos comunes que los perseguidos por las nuevas instituciones. En este sentido, la creación de un nuevo gobierno territorial situado junto al regional, el provincial y el municipal, lo que ha provocado de entrada es la necesidad de efectuar una reordenación de las competencias atribuidas inicialmente a la región o a los entes locales mencionados, a través de un proceso con dirección de **doble sentido**, en primer lugar, mediante la **descentralización** de competencias de la Comunidad y de las provincias en las comarcas, y, en segundo lugar, mediante un movimiento de sentido contrario, al **centralizarse** en las comarcas competencias propias de los municipios.

Tras el inicio del proceso, que puede datarse en 1993 con la aprobación de la Ley 10/1993, éste ha discurrido de forma muy lenta en su desarrollo, pues, pese a la aprobación de la Ley 8/1996, de Delimitación Comarcal, éste ha estado prácticamente sin actividad durante diez años, justamente hasta la aprobación de la nueva Ley 23/2001, de Medidas de Comarcalización. A partir de 2001 se ha producido una evidente aceleración, que ha llevado a tener aprobadas todas las leyes de constitución de las comarcas, a finales de marzo de 2003. Todas, menos la de Zaragoza, por las especiales dificultades de su constitución, derivadas de su capitalidad y volumen de población.

En el caso de Aragón, el proceso de comarcalización resulta fuertemente condicionado por los rasgos estructurales e institucionales de la región, entre los que cabe destacar: ser una región extensa y poco poblada, con una distribución de la población sobre el territorio extremadamente desigual, concentrada en su mitad en la capital, y distribuida por el resto del territorio, conforme a unas densidades muy bajas e insostenibles, con parte de los municipios con un muy escaso nivel de población, lo que les hace inviables como unidades administrativas de prestación de servicios. Precisamente, por el **problema de despoblación de la mayor parte del territorio y la falta de tamaño de los municipios** para fijar su población y convertirse en centros dispensadores de servicios públicos, los órganos de gobierno de la Comunidad de Aragón pusieron en marcha el proceso, a pesar de que no existía un verdadero problema de identidades comarcales, ni una auténtica demanda de descentralización y creación de nuevas instituciones de gobierno. En este contexto, el objetivo era avanzar en la actuación sobre los municipios, para asegurar una más adecuada prestación de los servicios públicos locales, potenciando aquellos núcleos de población más aptos para constituir una verdadera alternativa de localización de la actividad de la comarca, tanto en forma de actividad económica, como de asentamiento de la población.

A este respecto, se pensaba que la actual división provincial, pese a la potenciación de sus respectivas capitales frente al resto de municipios, no resultaba funcionalmente un instrumento adecuado para conseguir los fines propuestos, entre otras razones, porque se lo impedía su excesiva extensión territorial. Por su parte, las diversas agrupaciones de municipios constituidas en mancomunidades, aunque contribuían de forma muy satisfactoria a la prestación de aquellos servicios locales, que venían siendo prestados de forma muy deficiente por los municipios, por su falta de tamaño y suficiente capacidad económica, presentaban el problema de su desigual implantación a lo largo del territorio, así como, cierta inseguridad en cuanto a su durabilidad en el tiempo.

Por todo ello, las comarcas fueron vistas, en un principio, como un buen instrumento de articulación territorial, diseñado para sustituir a las provincias y a las mancomunidades de municipios en sus funciones, así como, para potenciar una red intermedia de ciudades de cierto tamaño. Sin embargo, el proceso, tal y como fue concebido inicialmente, dejaba latentes dos problemas que, en definitiva, contribuirían a reducir la eficiencia del nuevo sistema comarcal: en primer lugar, el mantenimiento de las Diputaciones Provinciales en su actual diseño de órgano político de representación de los intereses provinciales, pues, pese a quedarse sin contenidos, no podían desaparecer ante el principio de garantía constitucional que las ampara; y, en segundo lugar, la excesiva extensión de algunas de las comarcas finalmente constituidas.

La realidad es que el proceso de comarcalización descansará, básicamente, en la descentralización de competencias pertenecientes a la propia Comunidad y traspasadas a las comarcas. No obstante, esta descentralización es muy amplia, en cuanto al contenido de las materias finalmente traspasadas y al nivel de facultades incorporadas con el traspaso, lo que implicará una verdadera **transferencia de poder de decisión de la Comunidad a los órganos comarcales**, los cuales van a disponer de una importante financiación, de carácter no finalista, para gestionar aquéllas. Ahora bien, tras el estudio del proceso, se han apuntado por algunos autores ciertos problemas, como que es muy probable que la descentraliza-

ción prevista de lugar a una **considerable pérdida de eficiencia**: primero, porque el tamaño de la mayor parte de las comarcas, medido en número de habitantes y también en superficie, es excesivamente reducido para el ejercicio de algunas de las funciones y servicios traspasados, con lo que se asume un alto coste en términos de no aprovechamiento de las economías de escala; en segundo lugar, porque es dudoso que el ámbito de beneficios de algunas competencias transferidas sea comarcal y no se vayan a producir desbordamientos intercomarcales, ante el escaso tamaño de algunas de ellas. Por otra parte, además de que no es seguro que las decisiones de los nuevos órganos comarcales mejoren las adoptadas anteriormente por el gobierno de la Comunidad, la financiación de las funciones y servicios traspasados mediante la realización de transferencias generales incondicionadas, imposibilita la existencia de algún mecanismo de corresponsabilidad de los órganos comarcales en la financiación de sus gastos.

En cualquier caso, en línea con la voluntad decidida de reforzar el protagonismo de las comarcas, el gobierno regional asumió el compromiso legal de utilizar la demarcación comarcal como base territorial para la prestación de servicios regionales no traspasados a las comarcas, renunciando así a la facultad de poder organizar sus servicios periféricos regionales de la forma más adecuada en cada caso. Decisión que, en caso de que el mencionado criterio de territorialización se lleve a la práctica de forma estricta, producirá sin duda importantes disfunciones, en forma de disminución de la eficiencia del sector público regional, a cambio de una ordenación del territorio en torno a una demarcaciones comarcales, cuyo número, tamaño y configuración resultan muy discutibles y desiguales.

Según los autores que han estudiado el proceso, su principal debilidad nace de la pluralidad de objetivos que se pretenden conseguir con la creación de las comarcas. Por una parte, estaría el objetivo inicial de prestar los **servicios locales** –municipales y supramunicipales– de una forma eficiente, tratando así de superar las dificultades provenientes del escaso tamaño e incapacidad técnica de los entes que hasta el momento venían prestándolos –municipios y mancomunidades–. Por otra parte, estaría el objetivo, autoimpuesto por la Comunidad para impulsar el aludido protagonismo de las comarcas, de territorializar todos los **servicios regionales** que permanecen en manos de la Comunidad y que teniendo como ámbito de referencia el territorio se ubicarán, finalmente, en cada zona o área comarcal. Además, en opinión de los autores citados, la mayoría de las demarcaciones comarcales, diseñadas, en principio, para la prestación de servicios locales, tendrían un tamaño excesivamente reducido para prestar con eficiencia los servicios públicos, antes regionales y hoy traspasado a las comarcas.

En resumidas cuentas, la perseguida mejora en la prestación de los servicios públicos –especialmente, de los locales–, y la consiguiente mejora en la calidad de vida de la población, que eran los objetivos esenciales del proceso de comarcalización, no parece que vayan a alcanzarse sin más y fácilmente con el nuevo modelo de organización territorial surgido en Aragón con la creación de las comarcas, pues, a todos los problemas puestos de manifiesto a lo largo de este trabajo debería añadirse también la dirección del proceso, **iniciada desde arriba y recibida como una imposición por los de abajo**, pese a la incorporación en el procedimiento del trámite de consulta y manifestación de la voluntad de cada uno de los entes afectados. Por eso, muchos conocedores de la realidad del proceso y de sus resultados, hubieran preferido que éste se centrara, de entrada, en la mejora y racionalización de las administraciones existentes –municipal y provincial–, dejando para más adelante la descentralización de los servicios y competencias regionales, o, cuando menos, haber acometido ésta con más mesura y de forma escalonada.

Por tanto, cabe concluir afirmando que cualquier reforma institucional, como la emprendida por la Comunidad Autónoma de Aragón, que, en un contexto social y político dado, ha apostado decididamente y a gran escala por la innovación y por el cambio, lleva implícitos una serie de riesgos, no sólo en términos de incertidumbres, respecto de los resultados que se esperan obtener del propio proyecto, sino también en forma de tensiones y rechazos por la modificación, más o menos drástica, del *statu quo* social y político existente. El efecto final puede ser, tanto una mejora en la gestión, como todo lo contrario. Por eso, es recomendable que, con carácter previo al inicio de cualquier tipo de reforma, que, como en el proceso comarcalizador de Aragón, genera nuevos centros de poder y un incremento del gasto público, a corto plazo, se promueva un amplio debate político y social en el seno de todas las instituciones afectadas, con la participación también de especialistas en las distintas materias, lo que contribuirá, sin duda, a reducir los mencionados riesgos. También resulta muy oportuna la realización de los más diversos estudios sectoriales, de manera que pueda nutrirse el debate con los datos obtenidos de la propia realidad que se trate de modificar.