

# Ámbitos intermedios en la provincia de Cádiz dentro de los procesos comarcalizadores en Andalucía

LUIS COPANO ORTIZ<sup>1</sup> ✉ | JESÚS VENTURA FERNÁNDEZ<sup>2</sup>

Recibido: 18-10-12 | Aceptado: 30-04-13

## Resumen

La comarcalización en Andalucía no se ha consolidado debido a las fuertes tensiones existentes desde diferentes ámbitos político-administrativos, principalmente entidades locales como diputaciones y ayuntamientos. No obstante, la escala comarcal es cada vez más necesaria para la planificación y el análisis territorial, sirviendo de base para el diagnóstico de problemas y propuestas de soluciones. La obtención de información geostatística para la planificación autonómica es más eficaz en estos ámbitos que a nivel provincial o municipal, pues presentan una base territorial más homogénea, y, a diferencia de la delimitación provincial, es fruto de realidades geográficas, socioeconómicas y funcionales actuales, permitiendo que municipios sin suficiente capacidad técnica o económica cedan competencias a un ente superior que optimice la gestión de su desarrollo territorial.

---

Palabras clave: Andalucía; comarcas; geostatística; provincia de Cádiz.

---

## Abstract

*Intermediate Fields in the Province of Cadiz Inside the Territorial Changes of Andalusia.*

The division into regions in Andalusia has not consolidated because of the strong existent tensions from different fields political-administrative, mainly local entities like county councils and municipalities. Nevertheless, the region scale is increasingly necessary for the planning and the territorial analysis, serving of base for the diagnostic of problems and proposals of solutions. The obtaining of information geostatistics for the autonomic planning is more effective in these fields that to provincial or municipal level, as they present a territorial base more homogeneous, and unlike the provincial delimitation, is fruit of geographic realities, socioeconomic and functional current, allowing that municipalities without sufficient technical or economic capacity yield competitions to an upper body that optimise the management of the territorial development.

---

Keywords: Andalusia; regions; geostatistics; province of Cadiz.

---

---

1. Geógrafo y Técnico GIS en Kartonature. [luis.copano@geografosdeandalucia.org](mailto:luis.copano@geografosdeandalucia.org)

2. Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Sevilla. [jventura@us.es](mailto:jventura@us.es)

## Resumé

*Milieux intermédiaires dans la province de Cadiz à l'intérieur des changements territoriaux de l'Andalousie.*

La division en pays de l'Andalousie ne s'est pas consolidé en raison des fortes tensions existantes au sein de différents milieux politiques-administratifs, principalement les entités locales ainsi que des députations provinciales et les municipalités. Cependant, l'échelle à niveau de pays est de plus en plus nécessaire pour la planification et l'analyse territoriale, servant de base pour le diagnostic de problèmes et de propositions de solutions. L'obtention d'information géostatistique pour la planification d'une communauté autonome est plus efficace à ce niveau qu'au niveau provincial ou municipal, car il présente une base territoriale plus homogène, et qu'à la différence de la délimitation provinciale, il est le fruit de réalités géographiques, socio-économiques et fonctionnelles actuelles, permettant ainsi que certaines municipalités sans capacité technique ou économique suffisante puissent céder des compétences à un organisme supérieur qui optimise la gestion du développement territorial.

---

Mots clés: Andalousie; pays; géostatistique; province de Cadiz.

---

## 1. Introducción: las comarcas en Andalucía.

Con este trabajo pretendemos, como objetivo esencial, el avanzar en el conocimiento de una realidad territorial latente como es la comarca, centrándonos para ello en el caso de Andalucía y ejemplificándolo y cartografiándolo con profusión en la provincia de Cádiz, la más reducida de las andaluzas pero con un sistema urbano complejo, tripolar al menos, que origina espacios diferenciados y con tensiones entre ellos, aunque no siempre, como veremos, delimitados de igual modo, al tiempo que coexisten con áreas desarticuladas.

Para facilitar la comprensión de las comarcalizaciones que a continuación presentamos se muestra el Mapa 1 y el Cuadro 1 con los municipios que componen la provincia de Cádiz, marco territorial objeto de estudio en este artículo.

La metodología fundamental se basará en la recapitulación del conjunto de delimitaciones de escala intermedia comarcal para esta provincia andaluza, y su estudio comparado, pero no con una mera secuencia cronológica, sino diferenciando con nitidez la procedencia de las mismas. Este hecho condicionará además la estructura del estudio, pues se diferencian entre aquéllas que tienen una clara vocación comarcalizadora, de origen tanto institucional como académico; los estudios monográficos que a esta escala se han realizado en la provincia de Cádiz; delimitaciones sectoriales que afectan a todo el conjunto regional andaluz; aquellas otras que no abarcan todo el territorio de la Comunidad pero que cuentan con presencia en Cádiz; y finalmente el papel de las mancomunidades de municipios como, en muchos casos, sustitutas de las inexistentes comarcas desde un punto de vista estrictamente administrativo en Andalucía.

La comarca es una agrupación voluntaria de ayuntamientos que poseen unas características geográficas, económicas, sociales e históricas comunes para solventar cuestiones supramunicipales. Supone, por tanto, una entidad territorial intermedia entre el municipio y, habitualmente, su provincia de pertenencia. Sin embargo, no ha conseguido despegar y consolidarse como un poder

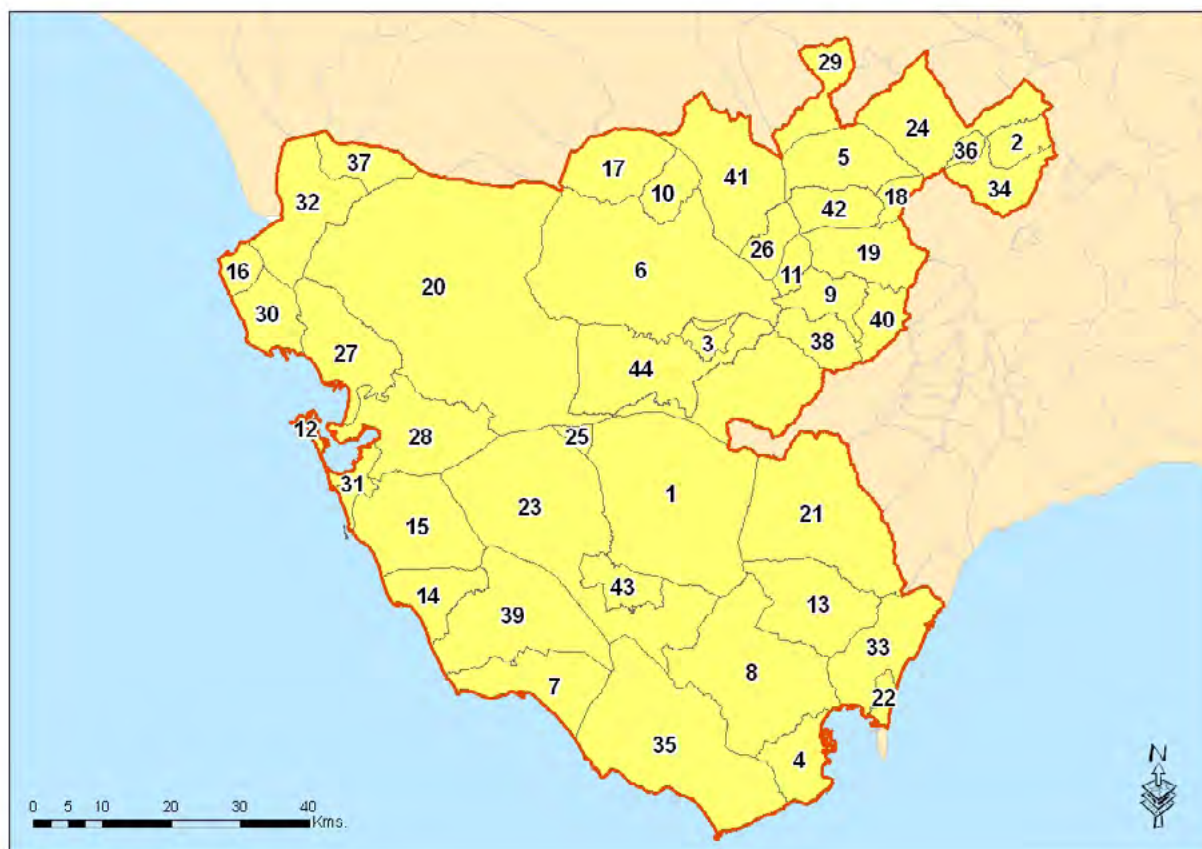
institucional, si bien en los inicios de la planificación autonómica andaluza cobró cierta importancia por su capacidad para acercar y potenciar bienes y servicios públicos, y sirvió de base para la organización y ordenación administrativa, económica y social.

Cuadro 1. Relación de municipios de la provincia de Cádiz.

Nº	Municipio	Código INE	Nº	Municipio	Código INE
1	Alcalá de los Gazules	11001	23	Medina Sidonia	11023
2	Alcalá del Valle	11002	24	Olvera	11024
3	Algar	11003	25	Paterna de Rivera	11025
4	Algeciras	11004	26	Prado del Rey	11026
5	Algodonales	11005	27	El Puerto de Santa María	11027
6	Arcos de la Frontera	11006	28	Puerto Real	11028
7	Barbate	11007	29	Puerto Serrano	11029
8	Los Barrios	11008	30	Rota	11030
9	Benaocaz	11009	31	San Fernando	11031
10	Bornos	11010	32	Sanlúcar de Barrameda	11032
11	El Bosque	11011	33	San Roque	11033
12	Cádiz	11012	34	Setenil de las Bodegas	11034
13	Castellar de la Frontera	11013	35	Tarifa	11035
14	Conil de la Frontera	11014	36	Torre-Alháquime	11036
15	Chiclana de la Frontera	11015	37	Trebujena	11037
16	Chipiona	11016	38	Ubrique	11038
17	Espera	11017	39	Vejer de la Frontera	11039
18	El Gastor	11018	40	Villaluenga del Rosario	11040
19	Grazalema	11019	41	Villamartín	11041
20	Jerez de la Frontera	11020	42	Zahara de la Sierra	11042
21	Jimena de la Frontera	11021	43	Benalup-Casas Viejas	11901
22	La Línea de la Concepción	11022	44	San José del Valle	11902

Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

Mapa 1. División municipal actual de la provincia de Cádiz.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

El actual *Estatuto de Autonomía para Andalucía* (2007), en su artículo 97.2, establece que la creación de comarcas se regulará mediante Ley del Parlamento de Andalucía, que establecerá sus competencias, requiriendo en todo caso el acuerdo de los ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.

Los diferentes intentos de comarcalización en Andalucía siguen dos tendencias principales: aquellos que agrupan a municipios que poseen aspectos históricos, socioeconómicos, poblacionales y físicos comunes, conformando áreas uniformes o espacios homogéneos, y otros que las definen a partir de criterios funcionales, poniendo de relieve las relaciones existentes entre un centro polarizador y su entorno o área de influencia (Cano, 1984), si bien la voluntad de asociacionismo local, en un proceso ascendente, también llega a ser determinante (Gómez, 1992).

Uno de los frenos más importantes que han tenido las comarcas para su consolidación ha sido el establecimiento de sus límites, ya que los criterios para su conformación no se han fijado de manera unívoca, y la legislación ofrece postulados que cabe considerar como contradictorios. Así, el *Estatuto de Autonomía para Andalucía* de 1981 obligaba a que su territorio se integrara en una única provincia, lo que condicionó, en gran medida, el *Proyecto de Comarcalización para Andalucía* (1983). Sin embargo, la Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local (art. 42.2) daba vía libre a la superación de las fronteras provinciales argumentando que “cuando la comarca deba agrupar a municipios de más de una provincia, será necesario el informe favorable de las

diputaciones provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales municipios”, idea que se refleja igualmente en la Ley 2/2007 de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, puesto que en su artículo 97.1 se dice que “la comarca se configura como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines”, omitiendo la parte en la que se obligaba a su pertenencia a una única provincia.

Con anterioridad a la década de los 80, se realizaron aproximaciones a los conceptos de comarca y comarcalización en Andalucía, si bien las delimitaciones que se propusieron para el territorio andaluz buscaban satisfacer las necesidades de la Administración Central del Estado (Mapa 2). No obstante, algunas propuestas de delimitación de ámbitos supramunicipales tuvieron una cierta influencia en estudios posteriores, aunque su marcado carácter sectorial generó en ocasiones agrupaciones ajenas a la verdadera identidad comarcal de sus municipios (Mapa 3). Ahora bien, estas delimitaciones influirán, en gran medida, sobre trabajos posteriores de comarcalización, ayudando a crear identidad y relación entre los municipios afectados.

Mapa 2. Delimitación de la propuesta del Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía de 1978.



Fuente: Elaboración propia a partir del PDTC (1978).



Mapa 3. Delimitación de las comarcas agrarias de 1978.



Fuente: Elaboración propia a partir de la comarcalización del Ministerio de Agricultura (1978).

Pezzi, en *La comarcalización de Andalucía* (1982), las describe agrupando los estudios en cinco apartados: comarcas-áreas comerciales y de servicios (Atlas Comercial de España, 1963; Información Urbanística de Andalucía, 1966); comarcas naturales y geográficas (Instituto Geográfico y Catastral, 1961; Conocer España, Geografía y Guía Salvat, 1973); comarcas-zonas homogéneas (del Plan CCB de Cáritas Españolas, 1965; o agrarias del Ministerio de Agricultura, 1978); comarcas-plan (comarcalización del PDTC de Andalucía, MOPU, 1978); y otras comarcalizaciones (Ministerio de Gobernación, 1965; Ministerio de Educación y Ciencia, 1974; Partidos Judiciales, 1965; comarcalización de las Cajas de Ahorros, 1970; comarcalización de la Administración Institucional de Servicios Sociales, 1977).

## 2. Propuestas de comarcalización para Andalucía en la provincia de Cádiz.

Desde el ámbito de los estudios geográficos se han hecho aportaciones detalladas a la distinción de entidades territoriales en Andalucía, principalmente mediante estudios locales y comarcales individualizados, basados en el método de la síntesis regional y, por otra parte, a través de trabajos que contienen diferentes subdivisiones del mapa andaluz según criterios diferentes.

En el año 1983, y sirviendo de base para la reorganización territorial del conjunto de la Comunidad, surge el *Proyecto de Comarcalización para Andalucía*, resultando un total de 122 ámbitos funcionales y 127 centros urbanos, que tenían en cuenta diversas variables geográficas, como la extensión de la comarca, las isócronas máximas a la cabecera comarcal, las relaciones funcionales, etc. (Mapa 4). Entre sus objetivos estaba el de “definir unos ámbitos territoriales para la ordenación de los diversos servicios públicos que racionalizara el sistema de ciudades y favoreciera la planificación, permitiendo una correcta distribución de la renta, la población y el empleo; el acceso igualitario a los servicios sociales; la cooperación municipal y gestión de servicios mancomunados; la compatibilización de planes municipales de ordenación y ayuda a la gestión urbanística; la asignación de recursos para la inversión; puestas las miradas en desconcentrar a nivel regional y concentrar a nivel de comarca” (Compán, 1983:184).

Mapa 4. Delimitación del Proyecto de comarcalización para Andalucía de 1983.



Fuente: Elaboración propia a partir del *Proyecto de comarcalización para Andalucía* (1983).

Tras el fracaso de este proyecto comarcalizador como consecuencia de deficiencias metodológicas, escasez de criterios y, sobre todo, la falta de voluntad política y la fuerte oposición municipal, la Dirección General de Ordenación del Territorio presentó el estudio *Sistema de Ciudades de*

Andalucía en el año 1986 (se produce alguna modificación respecto a la anterior delimitación: Trebujena pasa a depender funcionalmente de Sanlúcar, y El Bosque de Ubrique; Mapa 5), compuesto de 4 rangos urbanos (capital regional -Sevilla-, 9 centros subregionales -las otras capitales de provincia más Algeciras y Jerez de la Frontera-, 18 centros urbanos intermedios y otros 99 centros urbanos básicos), un cuadro de dotaciones y equipamientos correspondiente a cada nivel establecido, y unos umbrales de accesibilidad mínima obligatoria expresada en términos temporales. Debía de servir de pauta para la actuación de las políticas sectoriales que tuvieran que aplicar criterios de centralidad urbana en la distribución de sus dotaciones (Mapa Escolar, Mapa Sanitario,...), pero su implementación fue parcial, siendo su aplicación más destacada el establecimiento de la Red Principal de Carreteras de la Comunidad dentro del Plan General de Carreteras de Andalucía, también de 1986, elaborado de manera conjunta por las direcciones generales de Obras Públicas y de Ordenación del Territorio.

Mapa 5. Delimitación del Sistema de Ciudades de Andalucía.



Fuente: Elaboración propia a partir del *Sistema de Ciudades de Andalucía* (1986).

En relación con los instrumentos de ordenación territorial formulados, se debe mencionar, en primer lugar, la doble propuesta zonificadora incluida en las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (1990), aunque ambas carecieron de repercusiones reales en las políticas desarrolladas más adelante.

En este documento se distinguían, de una parte, para la provincia de Cádiz, tres grandes áreas geográficas o de diversidad: serranías, campiñas y áreas litorales, y para cada una de ellas se planteaba un modelo de desarrollo diferenciado; además, internamente, se caracterizaban los ámbitos básicos del Sistema de Ciudades a partir de un diagnóstico esencialmente socioeconómico (si



bien su única modificación es la integración de Puerto Serrano en el área de Arcos de la Frontera; Mapa 6), que los clasificaba como: áreas marginales, marginales en transición (Medina Sidonia y Olvera), estancadas (Arcos de la Frontera), estancadas con potencialidad, dinámicas urbanas (Cádiz, Jerez de la Frontera y Algeciras), dinámicas turísticas, y dinámicas mixtas con agricultura intensiva y turismo (Sanlúcar de Barrameda y Barbate). En este mismo contexto cabe situar el trabajo de Feria (1992) que distingue entre aglomeraciones urbanas, áreas de centralidad, y ámbitos desarticulados dentro del Sistema Urbano Andaluz.

Mapa 6. Delimitación de las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía de 1990.



Fuente: Elaboración propia a partir de las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía* (1990).

No obstante, los estudios comarcales para todo el territorio andaluz vuelven a estar de actualidad una década después, con el *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* (Zoido, 2001), en el que se parte de la idea de referir a ámbitos intermedios los objetivos de mantener la diversidad y erradicar las desigualdades territoriales existentes. La base comarcal utilizada se compone de 63 unidades, fundamentada en el *Estudio territorial para la delimitación de ámbitos comarcales de Andalucía* (Benabent, 1998), y que fue realizada a partir de varios criterios, principalmente los funcionales y de voluntad política, considerando prácticas vigentes de cooperación intermunicipal. Sobre dicho mapa comarcal se efectuaron análisis de variables individualizadas o integradas por distintos métodos de relación (ponderaciones, análisis de componentes múltiples y análisis clúster), y, como resultado, se obtuvo un mapa de tipologías de desarrollo territorial de escala intermedia que, para la provincia de Cádiz, vienen a integrar en la comarca Sierra de Cádiz las anteriores áreas funcionales de Arcos de la Frontera, Olvera y Ubrique; y en La Janda, las áreas de Medina Sidonia y Barbate.

Por su parte Cano (2002) realiza una delimitación comarcal para todo el territorio andaluz, ajustada a los límites provinciales según determinaba el *Estatuto de Autonomía* por entonces aún en vigor, siendo su delimitación idéntica a la del *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* (Mapa 7).

Mapa 7. Delimitación del *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía (IDTA)* y según *Conocer Andalucía GEA XXI*.



Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía*, (Zoido, 2001), y *Una propuesta de comarcalización para Andalucía* (Cano, 2002).

El *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (2006), aprobado mediante el Decreto 206/2006, tiene como finalidad general definir la organización física espacial para las funciones territoriales de Andalucía, adecuadas a sus necesidades y potencialidades actuales, y diseñar una estrategia territorial andaluza global, para garantizar el fin de los desequilibrios internos y asegurar una adecuada conexión del territorio regional con el exterior.

El Modelo Territorial propuesto aporta una zonificación interna en distintas unidades que son el resultado de la integración de diversos referentes considerados: las ciudades y los asentamientos junto con sus estructuras y redes, los ejes de articulación física regional, y la base natural y patrimonial. Se establecen una serie de sistemas y redes de asentamientos que organizan ámbitos territoriales en función de la influencia o atracción que ejercen sus centros poblacionales, obte-

niéndose así un sistema polinuclear de centros regionales, redes de ciudades medias, y asentamientos en áreas rurales.

Las unidades territoriales son áreas continuas, definidas por su homogeneidad física y funcional, así como por presentar problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico del territorio y la gestión de sus recursos patrimoniales. Además, son referentes básicos para el desarrollo de estrategias territoriales en una doble orientación: por un lado como modelos específicos de gestión del uso del suelo y de utilización de los recursos naturales, el paisaje o la prevención de riesgos, y por otro como ámbitos en los que contextualizar los grandes sistemas regionales (ciudades, transportes, hidráulico, energético y patrimonial).

Esta característica, eminentemente funcional y vertebradora del territorio, permite que la delimitación de unidades territoriales sea novedosa, ya que encontramos excepciones cuyos límites no se ajustan a las fronteras administrativas provinciales (Serranías de Cádiz y Ronda) o municipales (división del municipio de Jerez de la Frontera en dos unidades), siendo posible la integración de territorios con fuertes vinculaciones e identidades propias a pesar de su pertenencia a provincias distintas (Mapa 8).

Mapa 8. Delimitación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006.



Fuente: Elaboración propia a partir del *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (2006).

### 3. Estudio y delimitación de ámbitos comarcales específicos en la provincia de Cádiz.

Ahora bien, con independencia de lo referido en el apartado anterior, la mayor parte de las veces se han diferenciado comarcas sustentadas en el reconocimiento de rasgos naturales constitutivos o en procesos históricos (en ocasiones bajo un enfoque integral), que llegan a ser socialmente percibidas como identidades geográficas distintas, si bien carecen de rigor cuando sobre dicha argumentación se pretende conformar un mapa que comprenda la totalidad del territorio regional. No obstante, despiertan gran interés para la fijación de determinados límites comarcales que resultan confusos según lo detectado en las comarcalizaciones que afectan al conjunto regional.

Así, de las delimitaciones comarcales reflejadas en el Cuadro 2, se puede destacar la coincidencia de los límites de las comarcas de Campo de Gibraltar y Bahía de Cádiz en la mayor parte de los estudios comarcales expuestos, motivado principalmente por tratarse de estudios económicos muy influenciados por la creación de la Zona de Preferente Localización Industrial en 1966 en torno a la Bahía de Algeciras, y por la Zona de Urgente Reindustrialización de la Bahía de Cádiz del año 1984.

Cuadro 2. Estudios de ámbitos comarcales en Cádiz.

AÑO	AUTOR	TÍTULO
1965	Consejo Económico Sindical del Campo de Gibraltar	Desarrollo económico y social del Campo de Gibraltar. Madrid, Consejo Económico Sindical Nacional.
1967	Banco de Bilbao	El desarrollo del Campo de Gibraltar. Bilbao, Banco de Bilbao.
1968	Maestre Alfonso, J.	Hombre, tierra y dependencia en el Campo de Gibraltar (un estudio de campo en una zona subdesarrollada). Madrid, Ciencia Nueva.
1970	Velarde Fuertes, J.	Gibraltar y su campo. Una economía deprimida. Barcelona, Ariel.
1970	De las Cuevas, J.	La Sierra de Cádiz. Cádiz, Instituto de Estudios Gaditanos de la Diputación Provincial.
1975	Ministerio de Planificación del Desarrollo	El Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar. Madrid, Ministerio de Planificación del Desarrollo.
1976	CEPSA	El impacto de la industrialización en el Campo de Gibraltar. Madrid, CEPSA.
1980	Blanco, F.	Zonas de ordenación de explotaciones de la Sierra Norte de Cádiz: informe previo. Estudio inédito.
1981	López Martín, A. y otros	Estudio del sistema de transporte de la Bahía de Cádiz. Estudio inédito.
1982	Zoido Naranjo, F. (coord.).	Bahía de Cádiz: Bases para la coordinación del planeamiento urbanístico. Cádiz, Diputación Provincial.
1982	ECURSA	Estudio de ordenación territorial de la comarca de la Sierra de Cádiz: infraestructura y equipamientos colectivos. Estudio inédito.
1982	Suárez Japón, J. M.	El hábitat rural en la Sierra de Cádiz: un ensayo del poblamiento. Cádiz, Diputación Provincial.



AÑO	AUTOR	TÍTULO
1983	Lozano Maldonado, J. M.	El desarrollo del Campo de Gibraltar: análisis geográfico de una década decisiva (1965-1975). Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros.
1984	Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA)	Plan de actuación: Sierra de Grazalema. Estudio inédito.
1985	Morejón Verdú, C.	Infraestructura y ordenación territorial del Campo de Gibraltar. Tesis de Licenciatura. Universidad de Sevilla.
1986	Montaner Martorell, J. M. (coord.).	Evolución de los paisajes y ordenación del territorio en Andalucía occidental. Viñedo del Marco de Jerez. Cádiz, Diputación Provincial.
1986	Neva Delgado, J. C. y otros	Operación impacto litoral Bahía de Cádiz. Estudio inédito.
1986	SODIAN	Plan Bahía de Cádiz. Cádiz, Grupo Patrocinador del Plan Bahía de Cádiz.
1987	Ruiz Navarro, J.	La Bahía de Cádiz: reconversión y reindustrialización. Cádiz, Diputación Provincial.
1987	Casa de Velázquez	Evolución de los paisajes y ordenación del territorio en Andalucía occidental. Bahía de Cádiz. Cádiz, Diputación Provincial.
1988	O'Kean Alonso, J. M.	El Campo de Gibraltar: un núcleo industrial al sur. Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional.
1988	CLAVE	El transporte en áreas de baja densidad. Estudios y propuestas para la comarca de la Sierra Norte de Cádiz.  Estudio inédito.
1989	Malo de Molina, J.	Informe y diagnóstico acerca de las actuaciones previstas en la Bahía de Cádiz. Estudio inédito.
1989	Servicios Omicrón	Estudio preparatorio de una Operación Integrada de Desarrollo en la comarca del Bajo Guadalquivir. Estudio inédito.
1989	Torremocha Silva, A. y Humanes Jiménez, F.	Historia económica del Campo de Gibraltar. Algeciras, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación del Campo de Gibraltar.
1993	Ruiz Navarro, J.	La Bahía de Cádiz: un área metropolitana industrial en el contexto de Europa. Cádiz, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Cádiz.
1993	Junta de Andalucía	La aglomeración urbana del Campo de Gibraltar: bases de debate para su ordenación y gestión territorial. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
1993	Ibarra Benlloch, P.	Naturaleza y hombre en el sur del Campo de Gibraltar: un análisis paisajístico integrado. Sevilla, Agencia de Medio Ambiente.
1994	Muñoz Pérez, J. L. y Sánchez de Lamadrid Rey, A.	El medio físico y biológico en la Bahía de Cádiz: saco interior. Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.
1996	Nátera García, M.	El desarrollo socioeconómico del Campo de Gibraltar (1965-1975). Tesis Doctoral de la Universidad de Sevilla.

AÑO	AUTOR	TÍTULO
1998	Barragán Muñoz, J. M.	Puerto, ciudad y espacio litoral en la Bahía de Cádiz: las infraestructuras portuarias en la ordenación del espacio litoral de la Bahía de Cádiz. Cádiz, Puertos de la Bahía de Cádiz.
1998	Universidad de Cádiz	Agenda 21 local Litoral de La Janda. Hacia un desarrollo sostenible. Cádiz, Diputación Provincial.
2000	Jordán López, A.	El medio físico del Campo de Gibraltar: unidades geomorfoedáficas y riesgo de erosión. Departamento de Cristalografía, Mineralogía y Química Agrícola de la Universidad de Sevilla.
2001	Universidad de Cádiz	Agenda 21 local de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz. Cádiz, Diputación Provincial.
2003	Diputación Provincial de Cádiz	Plan Especial Supramunicipal de Ordenación de Infraestructuras de los Recursos Eólicos en la comarca de La Janda. Cádiz, Diputación Provincial.
2003	Instituto de Fomento de Andalucía (IFA)	Plan Estratégico para el sector de la piel y marroquinería de Ubrique-Sierra de Cádiz. Sevilla, Instituto de Fomento de Andalucía.
2004	Mancomunidad de municipios del Campo de Gibraltar	Avance del Plan de Transportes del Campo de Gibraltar. Algeciras, Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar.
2004	Junta de Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
2007	GDR Litoral de La Janda	Patrimonio cultural del Litoral de La Janda: Barbate, Conil, Vejer. Vejer de la Frontera, Grupo de Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
2007	Diputación Provincial de Cádiz	Plan de Dotación de Infraestructuras y Equipamientos para Residuos en la comarca de la Janda en la provincia de Cádiz (2007-2012). Cádiz, Diputación Provincial.
2008	GDR Campiña de Jerez	Nueva Estrategia Rural de Jerez. Jerez de la Frontera, Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña de Jerez.
2008	GDR Litoral de La Janda	Nueva Estrategia Rural del Litoral de La Janda. Vejer de la Frontera, Grupo de Desarrollo Rural del Litoral de La Janda.
2011	Junta de Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
2011	Junta de Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de La Janda. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
2011	Cruz Villalón, J. (coord.).	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía.

Fuente: Jurado (1991) y elaboración propia.

Sin embargo, para los municipios que integran la comarca de la Sierra de Cádiz no hay consenso, ya que este territorio resulta conflictivo por la importancia que se le da al medio físico, distinguiéndose en ocasiones entre los municipios propiamente serranos (Alcalá del Valle, Algodona-

les, Benaocaz, El Bosque, El Gastor, Grazalema, Olvera, Puerto Serrano, Setenil de las Bodegas, Torre-Alháquime, Ubrique, Villaluenga del Rosario y Zahara de la Sierra) y aquéllos que se sitúan en el piedemonte (Algar, Arcos de la Frontera, Bornos, Espera, Prado del Rey – éste fluctúa a su vez entre los primeros y los segundos– y Villamartín), e incluso se deja notar en trabajos posteriores que los flujos funcionales abarcan un ámbito aún mayor, extendiéndose a la Serranía de Ronda y conformando una unidad territorial según el sistema de ciudades del POT.

En cuanto a la comarca de la Campiña de Jerez, que se recoge en casi todas las comarcalizaciones compuesta por los municipios de Jerez de la Frontera y San José del Valle (que alcanzó su independencia de Jerez en 1995), cabe decir que la propuesta del estudio de la Casa Velázquez contempla, en el espacio denominado como Marco de Jerez, a las poblaciones de la Costa Noroeste de Cádiz y al municipio de Jerez de forma parcial, excluyendo de este ámbito a la parte oriental del término, de carácter montañoso y con producción forestal y ganadera, lo que constituye toda una novedad, ya que se trata de la primera delimitación comarcal que no tiene en cuenta a la totalidad de un municipio, atendiendo a razones en este caso sobre todo productivas.

La comarca de la Costa Noroeste de Cádiz tiene identidad propia a pesar de la escasa extensión superficial que posee y a la conflictividad que presentan sus límites, por converger funcionalmente entre Sevilla, Jerez y la Bahía de Cádiz; así, se suele plantear en los estudios individualizados como perteneciente a una comarca que supera los límites provinciales y se aproxima a los municipios del Suroeste sevillano.

La comarca de La Janda, incluso en la actualidad, se la presenta como un espacio de transición entre las comarcas de la Bahía de Cádiz, Campiña de Jerez y Campo de Gibraltar, por lo que no ha despertado el interés de los autores por definir la identidad geográfica, histórica, socioeconómica y relacional de este ámbito; sin embargo, debido al impulso de la política de desarrollo rural y a la conformación de la Mancomunidad de Municipios de La Janda, los estudios integrales ya se han desarrollado.

#### **4. Políticas sectoriales que afectan al conjunto andaluz a escala comarcal y su incidencia en Cádiz.**

La política sectorial con incidencia en el territorio ha necesitado, para la planificación de sus actuaciones, de una organización espacial lógica que agrupe a los municipios en ámbitos supra-municipales para optimizar los recursos disponibles; algunas de las cuales, han conformado una delimitación comarcal propia.

Estos límites son fruto de aplicar criterios de eficiencia en la prestación de servicios públicos, ajenos a toda voluntad municipal de agrupación, surgidos desde la Administración Autónoma; no es primordial la utilización de un método integrador de variables, aunque es un criterio a tener en cuenta, por lo que su interés radica en el objetivo funcional del concepto de comarca, que no es otro que la delimitación de áreas para la adecuada planificación y prestación de servicios públicos que ayuden a corregir desequilibrios territoriales, sociales y económicos.

##### **4.1. Política judicial.**

La primera división de España en partidos judiciales se realizó en 1834, teniéndose en cuenta los recientemente establecidos límites provinciales (1833). En la actualidad la Ley Orgánica 6/1985,

de 1 de julio, del Poder Judicial, establece en el Título II, Capítulo II, dedicado a la división territorial en lo judicial, que el Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en municipios, partidos (unidad territorial integrada por uno o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma provincia), provincias y comunidades autónomas.

Así pues, la demarcación judicial determina la circunscripción territorial de los órganos judiciales, siendo distinta según el orden jurisdiccional, pudiendo coincidir con divisiones administrativas previas, como los municipios, las provincias o las comunidades autónomas, o tener una delimitación propia, como los partidos judiciales (Mapa 9).

Mapa 9. Delimitación de los partidos judiciales en Cádiz.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

Debe tenerse en cuenta también que hay demarcaciones que agrupan a más de un partido judicial, pero menos de una provincia. Así, en la provincia de Cádiz, aparte de la demarcación de la capital, nos encontramos con la demarcación de la Sección de Jerez de la Frontera, que abarca los partidos judiciales de Arcos de la Frontera, Jerez de la Frontera y Ubrique en el orden civil, penal y contencioso-administrativo, agregándose en el orden social Sanlúcar de Barrameda, El Puerto de Santa María y Rota; y la demarcación de la Sección de Algeciras, que acoge en todos los órdenes a los partidos judiciales de Algeciras, San Roque y La Línea de la Concepción.

Para la determinación de la actual delimitación en partidos judiciales hay que tener presente la Ley 3/1989, de 2 de diciembre, por la que se determina la capitalidad de los partidos judiciales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Con fecha posterior se produjeron modificaciones, en el caso gaditano, como consecuencia de la independencia de los mu-



nicipios de Benalup-Casas Viejas (segregado de Medina-Sidonia) y San José del Valle (de Jerez), aunque sus territorios siguen formando parte del mismo partido judicial.

#### 4.2. Política educativa.

La *Propuesta de Comarcalización de Andalucía* de 1983 sirvió de base para la elaboración de los denominados Mapas Escolares de Andalucía, en los que, desde el curso 84/85, se establecían los equipamientos educativos básicos que le correspondían a cada ámbito comarcal en función del nivel educativo.

A medida que la política educativa se desarrolla, se aprecia una notable reducción de su carácter programático, sirviendo como simple descripción divulgativa de la situación educativa regional. Sin embargo, tras la puesta en marcha de la LOGSE (1990) aparece el *Mapa de Enseñanzas y Red de Centros de Andalucía* para los niveles no universitarios en cada provincia andaluza, donde se establece la oferta prevista para cada ayuntamiento o entidad de población que cuente con equipamiento docente.

Al observar la delimitación escolar del año 2013 para la provincia de Cádiz, se detecta que la planificación a escala comarcal ya no persiste, y es el nivel municipal el que predomina, con sólo 7 pequeñas agrupaciones de municipios para la prestación de servicios educativos, centrados en la Sierra de Cádiz, debido al escaso peso demográfico de algunos de sus núcleos urbanos (Mapa 10).

Mapa 10. Delimitación del mapa escolar.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

### 4.3. Política sanitaria.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, es la norma básica dictada por el Estado en uso de las competencias atribuidas por la *Constitución* de 1978, y establece las bases ordenadoras para la creación del Sistema Nacional de Salud, configurado por el conjunto de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, debidamente coordinados, los cuales integran o adscriben funcionalmente todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la propia Comunidad, las corporaciones locales, y cualesquiera otras administraciones territoriales intracomunitarias, bajo la responsabilidad de la Comunidad Autónoma, en este caso andaluza.

Andalucía alcanzó la titularidad de las competencias sanitarias con la promulgación de su primer *Estatuto de Autonomía* en 1981 y, en virtud de la Ley 8/1986, de 6 de mayo, que crea el Servicio Andaluz de Salud, como organismo autónomo responsable de la gestión y administración de los servicios públicos de atención a la salud. La Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, es la actual norma básica andaluza en materia sanitaria, y establece que la Atención Primaria de Salud es el primer nivel de acceso ordinario de la población al Sistema Sanitario Público en Andalucía.

Los servicios de atención primaria de salud están organizados en Andalucía en ámbitos denominados distritos de atención primaria (Mapa 11), que integran demarcaciones territoriales conocidas como zonas básicas de salud (marco territorial para la prestación de la atención primaria de salud en la que se proporciona una asistencia sanitaria básica e integral), y en los que se ubican centros de atención primaria, donde se presta la asistencia inicial a la ciudadanía (Mapa 12).

Mapa 11. Delimitación de los distritos de atención primaria.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

Estas zonas básicas de salud se delimitan atendiendo a factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, ambientales, de vías y medios de comunicación homogéneos, así como de instalaciones sanitarias existentes y teniendo en cuenta la ordenación territorial establecida por la Junta de Andalucía.

Mapa 12. Delimitación de las zonas básicas de salud.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

Los distritos sanitarios de atención primaria constituyen las estructuras organizativas para la planificación operativa, dirección, gestión y administración en el ámbito de la atención primaria, con funciones de organización de las actividades de asistencia sanitaria, promoción de la salud, prevención de la enfermedad, cuidados para la recuperación de la salud, gestión de los riesgos ambientales y alimentarios para la salud, así como la formación, la docencia e investigación; siendo la delimitación que más se aproxima al ámbito comarcal.

#### 4.4. Política social.

Los Servicios Sociales Comunitarios siempre han sido los menos definidos en cuanto a sus competencias, tipos de servicios que cubren, instalaciones que necesitan o distribución territorial; aunque no por ello son menos importantes, ya que resultan determinantes para el derecho a un acceso igualitario de todos los ciudadanos al denominado Estado del Bienestar.

La Ley 2/1988 de de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, regula y garantiza un sistema público de servicios sociales que pone a disposición de las personas y de los grupos en que éstas



se integran, recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación.

Para la consecución de sus fines se delimitan zonas de trabajo social (Mapa 13), entendidas como demarcaciones susceptibles de servir como unidades adecuadas para una prestación eficaz de los servicios sociales; a su vez, se establecen Servicios Sociales Especializados (aquéllos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que por sus condiciones o circunstancias necesitan de una atención específica), y que se estructuran territorialmente a través de diferentes equipamientos de acuerdo con las necesidades y características propias de cada uno de ellos.

Mapa 13. Delimitación de las zonas de trabajo social.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

#### 4.5. Política de empleo.

Las Unidades de Promoción de Empleo (UPE), surgidas mediante el Decreto 150/1985, estimularon y apoyaron las iniciativas procedentes de los ayuntamientos para la consecución de proyectos que diversificaran la actividad económica y generaran empleo a través del asesoramiento técnico y financiero de las unidades.

Estas serán sustituidas por las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico, hoy denominados como consorcios UTEDLT, siendo el instrumento de colaboración y coope-



ración entre el Servicio Andaluz de Empleo y los municipios, fomentándose el desarrollo del empleo local, atendiendo a las necesidades específicas de cada territorio (Mapa 14).

Entre sus objetivos destacan la creación de empleo a través de la dinamización y los recursos endógenos, apoyando el tejido empresarial del territorio y el acercamiento a la ciudadanía de los servicios públicos en materia de empleo, favoreciendo una mayor y mejor cobertura del territorio andaluz.

Mapa 14. Delimitación de las unidades territoriales de empleo, desarrollo local y tecnológico.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en la Orden de 2 de octubre de 2008 por la que se establece el modelo de ordenación territorial, organización y funcionamiento de las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo y su relación con otros recursos, se configuran las Áreas Territoriales de Empleo (ATE; Mapa 15), que “funcionarán como unidades administrativas a las que les corresponde pautar la actuación de los Centros de Empleo, las Oficinas de Empleo y las Oficinas Locales de Empleo, impulsando la aplicación de las políticas activas de empleo, en su zona de influencia, y asistiendo la toma de decisiones relativas a las mismas, así como la coordinación con el resto de dispositivos”.

Mapa 15. Delimitación de las áreas territoriales de empleo.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

#### 4.6. Política comercial.

El II *Plan Andaluz de Orientación Comercial* 2007-2010 (Orden de 12 de diciembre de 2006) regulaba los criterios de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales en Andalucía, aportando una nueva metodología de valoración de la oferta y la demanda comerciales por zonas, sectores de actividad y grupos de gasto. Establecía zonas comerciales básicas, que se correspondían con las unidades territoriales establecidas para el análisis, diagnóstico y propuestas de objetivos del Modelo Territorial del *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (2006).

Según el PAOC esta zonificación respondía a la realidad del área de influencia de los grandes establecimientos comerciales con predominio de alimentación. No obstante, era necesario adecuar el área de influencia de los grandes establecimientos comerciales de base no alimentaria (9 zonas surgidas de la agregación de las 34 zonas comerciales básicas), ya que éstos, en general, presentan isócronas superiores, debido a que son subsectores con menor frecuencia de compra por su especialización, requiriendo en muchos casos un ámbito geográfico superior al establecido en el POTA.

#### 4.7. Política deportiva.

En materia deportiva, la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, dispone que corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía la planificación y organización del sistema deportivo,

la formulación de la política deportiva andaluza y la planificación de las instalaciones deportivas; siendo la Orden de 14 de marzo de 2003, por la que se aprueba el mapa de comarcas de Andalucía a efectos de la planificación de la oferta turística y deportiva, la normativa de referencia para el establecimiento de estas demarcaciones deportivas (Mapa 16), pero que en la práctica se encuentra derogada a través de la Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de Turismo y Deporte.

Mapa 16. Delimitación de las demarcaciones deportivas.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía* (DERA, 2013).

## 5. Delimitaciones sectoriales que afectan de forma parcial al territorio andaluz.

### 5.1. Política de desarrollo rural.

Desde 1988, la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios contemplaba la posibilidad de que la propia Comisión Europea pudiera proponer a los estados miembros, la presentación de solicitudes de ayuda para acciones que tuvieran un interés especial para la Comunidad y que no estuviesen incluidas en los Marcos Comunitarios de Apoyo. De esta forma se puso en marcha la Iniciativa Comunitaria LEADER (1991-1993) en materia de desarrollo rural, aprovechada por Andalucía desde sus inicios, aplicándola en un número limitado de territorios, dado su carácter experimental y piloto, constituyéndose para su implementación nueve Grupos de Acción Local que trabajaron principalmente en aspectos relacionados con el turismo rural. En la revisión de los



Fondos Estructurales de 1993 se fortaleció el papel de las Iniciativas Comunitarias. Surgió así la iniciativa LEADER II (1994-1999), que posibilitó la concesión de una serie de ayudas al desarrollo rural que se gestionaron de nuevo a través de Grupos de Acción Local (22 ya en esa ocasión).

A iniciativa del estado español, también se diseñó y ejecutó el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales (PRODER) entre los años 1996 y 1999, dando mayor cobertura a las intervenciones en el medio rural y creando la figura de los Grupos de Desarrollo Rural (asimilables a los GAL), los cuales tenían como objetivo principal el impulso al desarrollo endógeno y sustentable para frenar la regresión demográfica y conseguir para sus habitantes unas rentas y un nivel de bienestar social equivalente al de otras áreas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales. Para dar continuidad a este modelo de desarrollo rural, la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía materializó el programa Emprendedores Rurales Andaluces (2000-2006).

Mapa 17. Delimitación de los grupos de desarrollo rural.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía (2013).

En la actualidad, se está ejecutando el Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 destinado a la continuación de la política de desarrollo rural, pero centrado en proyectos de innovación y diversificación económica, de género y de juventud, lo que unido al Programa Andaluz de Desarrollo Sostenible del Medio Rural en aplicación de la Ley estatal de Desarrollo Sostenible, que como puede observarse en el mapa se corresponde en el caso gaditano con su zona noreste y Los Alcornocales, permiten un nivel de financiación significativo para la consolidación de entidades supramunicipales surgidas desde el asociacionismo y la participación ciudadana. Ahora bien,



hay que tener en cuenta que los Grupos de Desarrollo Rural no cubren la totalidad de municipios andaluces, puesto que quedan fuera aquellos eminentemente urbanos. Además, una de las exigencias impuestas desde la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, es que deben conformarse por municipios limítrofes, aunque existen excepciones como la pertenencia de San José del Valle al GDR Los Alcornocales (Mapa 17).

## 5.2. Política medioambiental.

La Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía señala en su exposición de motivos que la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, siendo inherente a la misma el fomento de la riqueza económica. El concepto de desarrollo integral llega a convertirse en el eje vertebrador de la protección del medio ambiente.

Así, resulta requisito indispensable, previa aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), la elaboración final de Planes de Desarrollo Sostenible (PDS; Mapa 18) cuyo objetivo último es la mejora del nivel y la calidad de vida de la población del ámbito de influencia de los Parques Naturales, de forma compatible con la conservación ambiental. Son planes de dinamización socioeconómica, que persiguen la mejora de los aprovechamientos productivos, activar el tejido social y empresarial del territorio, y procurar que los distintos proyectos emergentes y los nuevos emprendedores reciban el apoyo necesario de los regímenes de ayuda existente para ofrecer oportunidades de empleo e ingresos a la población local relacionada con cada parque natural.

Mapa 18. Delimitación de las áreas de influencia de los planes de desarrollo sostenible.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Junta de Andalucía (2013).

### 5.3. Política territorial.

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional son instrumentos derivados del POTA (2006) que tienen como misión principal el establecimiento de los elementos básicos para la organización y estructura del territorio, sirviendo, en su ámbito, de marco de referencia para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las administraciones y entidades públicas, así como de las actividades de los particulares (Mapa 19).

Los planes son formulados por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Fomento y Vivienda, o a instancia de las corporaciones locales, en cuyo caso la iniciativa deberá ser re-frendada, al menos, por los tres quintos de los municipios incluidos en el ámbito del plan. Esto último es de gran interés, puesto que permite a las entidades locales agruparse territorialmente y no depender en exclusiva de las decisiones que emanen del poder autonómico.

Mapa 19. Delimitación de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (2013).

## 6. Identificación de voluntades asociativas municipales: el papel de las mancomunidades.

Según se dijo, y como requisito indispensable para la constitución de comarcas en Andalucía, continúa siendo necesario el acuerdo de todos los municipios afectados; además, una vez llegado al consenso, el Consejo de Gobierno debe aprobar tal agrupación para su posterior regulación mediante Ley del Parlamento Andaluz. Los diversos estudios y propuestas comarcalizadoras han realizado un análisis funcional que contribuye a crear una imagen teórica sobre las posibles comarcas existentes en Andalucía; sin embargo, hasta el momento, la legislación no obliga a los municipios a conformar comarcas, si no que éstas deben surgir de las voluntades asociativas de los mismos.

También es cierto que ni la legislación estatal ni la autonómica andaluza han establecido de forma específica las competencias que deben asumir las comarcas. Esta falta de concreción ha supuesto un freno para, igualmente, la creación de las mismas en Andalucía, optando los ayuntamientos andaluces por agruparse mayoritariamente a través de mancomunidades (tipo de entidad local con personalidad y plena capacidad jurídica), estableciéndose en el artículo 63 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) que se podrán crear para el cumplimiento de sus fines específicos, en relación con “la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia”.

Llama la atención las características del asociacionismo mediante esta figura de cooperación territorial, puesto que no es indispensable siquiera la pertenencia a la misma provincia ni que exista entre ellos contigüidad física (salvo si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines de la misma), e incluso pueden formar parte municipios de distinta Comunidad Autónoma, según se menciona en el artículo 64 de la LAULA.

Las mancomunidades no necesitan de una Ley del Parlamento Andaluz para su constitución, tan sólo de la aprobación de sus estatutos por parte de los ayuntamientos y de los concejales de los municipios promotores constituidos en asamblea, lo que agiliza sus procesos constitutivos, teniendo que informar de éstos a la consejería competente sobre régimen local para su publicación en BOJA. Además, las competencias asumidas por las mancomunidades andaluzas se asemejan a las establecidas para las comarcas en las dos comunidades autónomas del estado español que han desarrollado y ejecutado sus procesos comarcalizadores al completo: Cataluña, mediante la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña; y Aragón, a través del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón (Burgueño, 2001).

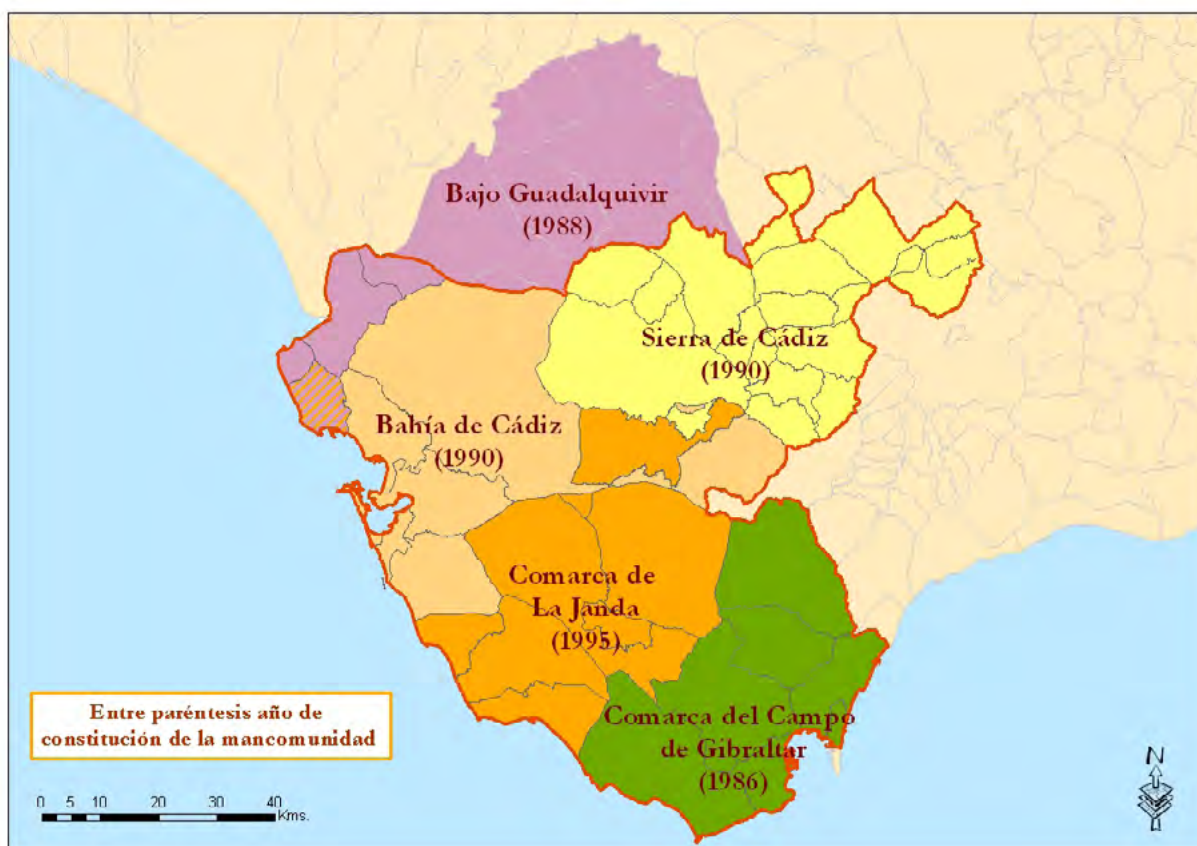
En la práctica, podemos afirmar que las mancomunidades (Mapa 20) han asumido en gran medida, junto con los consorcios locales (aunque éstos no son considerados siempre como figuras de la administración territorial; Ventura y Fernández, 2011), el proceso comarcalizador en Andalucía, y que para el caso de la provincia de Cádiz afecta a todos sus municipios (si bien la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir, mediante acuerdo de 8 de junio de 2012 ha iniciado el trámite correspondiente a la disolución y posterior liquidación de la misma), según se recoge en el Cuadro 3 del presente artículo.

Cuadro 3. Mancomunidades de municipios en Cádiz.

Mancomunidad	Municipios que la componen
Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar	Algeciras, La Línea de la Concepción, Los Barrios, San Roque, Tarifa, Jimena de la Frontera y Castellar de la Frontera
Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir	Chipiona, Rota y Sanlúcar de Barrameda, Trebujena (provincia de Cádiz), Las Cabezas de San Juan, El Coronil, El Cuervo de Sevilla, Lebrija, Los Molares, Los Palacios y Villafranca y Utrera (provincia de Sevilla).
Mancomunidad de Municipios de la Comarca de la Bahía de Cádiz	Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Puerto Real, Rota y San Fernando.
Mancomunidad de Municipios Sierra de Cádiz	Alcalá del Valle, Algar, Algodonales, Arcos de la Frontera, Benaocaz, Bornos, El Bosque, El Gastor, Espera, Grazalema, Olvera, Prado del Rey, Puerto Serrano, Setenil de las Bodegas, Torre-Alháquime, Ubrique, Villaluenga del Rosario, Villamartín y Zahara de la Sierra
Mancomunidad de Municipios de la Comarca de La Janda	Alcalá de los Gazules, Barbate, Benalup-Casas Viejas, Conil de la Frontera, Medina Sidonia, Paterna de Rivera, San José del Valle y Vejer de la Frontera.

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Andaluz de Entidades Locales (2013).

Mapa 20. Delimitación de las mancomunidades gaditanas.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Registro Andaluz de Entidades Locales (2013).



Entre las competencias y servicios supramunicipales que actualmente ejercen estas mancomunidades están las de elaboración de estudios, propuestas y coordinación en materia de infraestructuras viarias, comunicaciones intermunicipales y planificación urbanística y territorial; protección civil; promoción turística, industrial y cultural; protección del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico; gestión del transporte público de viajeros; servicios mancomunados de recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, alcantarillado, funerarios, recogida de animales y matadero; tratamiento de aguas residuales y gestión de escombros, fundamentalmente.

No obstante, la delimitación de mancomunidades de cara a servir de base para la comarcalización presenta algunos inconvenientes legales en la provincia de Cádiz. En el caso de las comarcas es requisito indispensable que los municipios sean limítrofes (artículo 97.1 del *Estatuto de Autonomía*), por lo que San José del Valle no podría pertenecer a la de La Janda si se mantuviera su delimitación actual, debiendo adscribirse bien a la de la Bahía de Cádiz o bien a la Sierra de Cádiz. Y además el municipio de Rota se encuentra actualmente mancomunado tanto con los del Bajo Guadalquivir como con los de la Bahía de Cádiz, por lo que tendría que decidir a qué comarca vincularse.

## 7. Conclusiones.

El proceso comarcalizador en Andalucía debe surgir, desde nuestro punto de vista, de una reorganización político-administrativa de la Administración Local y del desarrollo normativo de las comarcas, estableciendo un marco competencial propio que les permita aglutinar los servicios supramunicipales que hasta el momento están siendo ejecutados por las diputaciones provinciales y las mancomunidades de municipios, lo que, en ocasiones, supone una duplicación de esfuerzos hacia la consecución de un mismo objetivo. Así, en el *Informe sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, se plantea la eliminación de las mancomunidades cuya sostenibilidad financiera no esté asegurada, de forma que sus competencias pasarían a ser desempeñadas por las diputaciones provinciales correspondientes.

La Administración Autonómica impulsó en los años 80 del pasado siglo XX la división territorial de Andalucía en comarcas para la planificación y gestión de políticas con incidencia territorial; a su vez, la publicación de numerosos estudios de ámbitos intermedios individualizados ha permitido la consolidación de ciertos límites comarcales y la percepción social de una identidad geográfica diferenciada; y finalmente la necesidad de acceso a fondos europeos también ha contribuido a la cooperación intermunicipal.

El actual *Estatuto de Autonomía de Andalucía* (2007) libera a las posibles comarcas del corsé uniprovincial, pero continúa exigiendo, para la conformación de las mismas, el acuerdo de todos los municipios implicados, si bien, en la mayor parte de los casos, éstos ya han declarado su voluntad asociativa mediante la agrupación en algún ente supramunicipal de distinto tipo, entre las que destacan las referidas mancomunidades y también los consorcios.

En el presente contexto de crisis económica, en el que está en duda la continuidad de diferentes entidades locales (sobre todo de las mancomunidades más ineficientes y de las entidades locales menores), se ha tanteado la posible fusión de municipios de escasa relevancia demográfica (por considerar que no poseen suficiente capacidad técnica y económica para hacer frente a las competencias que tienen asignadas), y movimientos alternativos como el 15-M pone en cuestión el mantenimiento de las diputaciones provinciales; consideramos imprescindible el retomar los

esfuerzos para la creación de ámbitos intermedios que aglutinen en un único ente la planificación y gestión de servicios conjuntos de carácter supramunicipal, al menos en territorios tan amplios y diversos como el andaluz (en el *Informe* antes mencionado se plantea incluso potenciar el papel de las comarcas, si bien parece deducirse que hace referencia a las que ya existen administrativamente).

En cuanto a la consolidación de demarcaciones comarcales en la provincia de Cádiz podemos afirmar que la comarca del Campo de Gibraltar posee unos límites y una identidad reconocida por sus pobladores, por los distintos autores que la han estudiado, ya sea desde una visión integradora o desde un punto de vista sectorial, y, lo que es más importante, por las voluntades asociativas de los municipios que la conforman. De hecho, la única Subdelegación del Gobierno Andaluz corresponde a este ámbito territorial, incluso después de la última remodelación, simplificadora, de la estructura periférica de la Junta de Andalucía (*Decreto* 342/2012). Por otro lado, el resto del territorio provincial presenta comarcas consolidadas, pero con unos límites algo más difusos, como son los casos de Bahía de Cádiz y Sierra de Cádiz; existiendo otras, menos tradicionales, pero con un fuerte apoyo institucional y con capacidad suficiente para gestionar servicios comunes, como son la Costa Noroeste de Cádiz y la de La Janda.

## 8. Referencias bibliográficas

- Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía. [www.andaluciarural.org](http://www.andaluciarural.org) [consulta: 8 de abril de 2013].
- Benabent, Manuel (coord.) (1998). *Estudio territorial para la delimitación de ámbitos comarcales en Andalucía*. Sevilla: Arenal Consultores.
- Burgueño, Jesús (2001). "Geografía y administración: proyectar territorios en el siglo XXI". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 32, 191-207.
- CANO, Gabriel Marcos (1984). "Comarcalización y Reforma Agraria en Andalucía". *Revista de Estudios Andaluces*, 3, 101-124.
- — (2002). "Una propuesta de comarcalización para Andalucía". En: Cano, Gabriel Marcos (coord.). *Conocer Andalucía GEA XXI*. Sevilla: Tartessos, 11-85.
- Compán, Diego (1983). "Aportaciones al proyecto de comarcalización de la Junta de Andalucía". *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 13, 183-202.
- Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales. [www.juntadeandalucia.es/organismos/administracionlocalyrelacionesinstitucionales.html](http://www.juntadeandalucia.es/organismos/administracionlocalyrelacionesinstitucionales.html) [consulta: 8 de abril de 2013].
- Consejería de Agricultura Pesca y Medio Ambiente. [www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/) [consulta: 8 de abril de 2013].
- Decreto 342/2012, de 31 de julio, *por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía*.
- Feria, José María (1992). *El Sistema Urbano Andaluz. Aglomeraciones urbanas., áreas de centralidad y ámbitos desarticulados*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional y Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Gómez, María Luisa (1992). *Teoría y práctica de la comarcalización: el caso de Andalucía*. Málaga: Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad.
- Informe sobre el *Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. [www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm) [consulta: 8 de abril de 2013].
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2013). *Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA)*. Sevilla: Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía.
- Jurado, José Manuel (1991). "Delimitaciones comarcales en Andalucía". *Revista de Estudios Andaluces*, 17, 1-38.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, *de Bases del Régimen Local*.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, *General de Sanidad*.
- Ley 8/1986, de 6 de mayo, *por la que se crea el Servicio Andaluz de Salud*.

- Ley 2/1988, de 4 de abril, de *Servicios Sociales de Andalucía*.
- Ley 3/1989, de 2 de diciembre, por la que se determina la capitalidad de los partidos judiciales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Ley 2/1998, de 15 de junio, de *Salud de Andalucía*.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de *Autonomía Local de Andalucía*.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del *Poder Judicial*.
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, *Estatuto de Autonomía para Andalucía*.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de *reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*.
- Orden de 14 de marzo de 2003, por la que se aprueba el mapa de comarcas de Andalucía a efectos de la planificación de la oferta turística y deportiva.
- Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de Turismo y Deporte.
- Pezzi, Manuel (1982). *La comarcalización de Andalucía*. Granada: Universidad de Granada.
- Decreto 129/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Decreto 208/2007, de 17 de julio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007-2010 y se regulan los criterios de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales.
- Ventura, Jesús y Fernández, Francisco Manuel (2011). “Escalas intermedias y el papel de los servicios en la Ordenación del Territorio andaluz”. En: Hernández, José Ángel (Ed.). *Servicios, globalización y territorio. V Congreso Geografía de los Servicios*. Las Palmas de Gran Canaria: Anroart Ediciones, 373-392.
- Zoido, Florencio (coord.) (2001). *Informe de Desarrollo Territorial*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

## Sobre los autores/as

### COPANO ORTIZ, LUIS.

Licenciado en Geografía en 2003 por la Universidad de Sevilla, y Máster Universitario en Ordenación y Gestión del Desarrollo Territorial y Local por la misma Universidad, con Matrícula de Honor por su Trabajo Final sobre “Desconcentración y descentralización administrativa en Andalucía. Criterios para la delimitación de unidades territoriales inferiores al municipio. Aplicación en el término de Jerez de la Frontera” (Jesús Ventura, director), durante el curso 2010-2011. Diplomado en Diseño y Dirección de Proyectos por la Universitat de Valencia (2008), es redactor del Estudio de Impacto Ambiental del PGOU de Paterna de Rivera (2010). Especialista y formador en Sistemas de Información Geográfica, y fundador de las consultoras Kartonauture y Kartografía S.C., centradas en el ámbito de las Tecnologías de la Información Geográfica. Presta apoyo técnico, entre otros, al proyecto “Callejero Digital de Andalucía Unificado”, dirigido por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA), y ha colaborado con otros organismos como la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, la Agencia de Obra Pública de Andalucía, el GDR Campiña de Jerez, y la Universidad de Sevilla, de la que es Asistente Honorario del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional.

### VENTURA FERNÁNDEZ, JESÚS.

Doctor en Geografía por la Universidad de Sevilla con Premio Extraordinario por una Tesis sobre “Los servicios educativos en Andalucía: territorio y planificación sectorial” (Gabriel Cano, director), durante el curso 1995-1996, y Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional de la Hispalense desde 1999. Sus principales líneas de investigación se centran en los temas de Población y poblamiento, Equipamientos, servicios e infraestructuras, Formación de Recursos Humanos, Desarrollo Regional y Local, y Cooperación Internacional, habiendo participado en distintos proyectos competitivos de la AECID. Ha dirigido hasta la fecha dos tesis doctorales, una sobre la planificación de los servicios sociales en Andalucía (Guadalupe Cordero) y otra sobre las infraestructuras y el transporte ferroviario en la misma Comunidad (Antonio Gavira), ambas con la máxima calificación. Es miembro del Consejo de Redacción de la *Revista de Estudios Andaluces*. En cuanto a gestión académica ha sido Secretario del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, y Secretario, Vicedecano de Estudiantes, y de Planes de Estudio y Calidad de la Facultad de Geografía e Historia; y en la actualidad es miembro electo, entre los funcionarios doctores, tanto de su junta de centro como del Claustro de la Universidad de Sevilla.