

TEMAS

LA

ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS DIVISIONES TERRITORIALES

353[35](44)

Por PEDRO GARCIA PASCUAL

La división territorial de la Administración pública es, tanto en España como en el extranjero, un tema de palpitante actualidad, sin duda, por haber quedado anticuadas las demarcaciones administrativas establecidas hace más de un siglo. En este trabajo se estudian los sistemas de división territorial de varios países, así como la situación de este problema en nuestra patria.

I. IDEAS GENERALES

En el concepto de organización se encuentra, como elemento predominante, la idea de división. Siempre es necesario delimitar campos, atribuciones, conceptos, etc., y para ello hay que establecer los límites hasta los que se puede y se debe llegar y de los que no se puede ni se debe pasar.

La Administración pública, en su actuación organizada, necesita de infinidad de delimitaciones. Una de ellas es la división de su territorio, que necesariamente tendrá más o menos importancia, según la mayor o menor extensión de dicho territorio. Es bien claro que en la ciudad-estado de la Grecia clásica esta cuestión tenía una relevancia muy inferior a la que, sin duda, tiene en los grandes estados modernos, como los EE. UU. y la U. R. S. S.

La imposibilidad de administrar a todo un país solamente por medio de unos órganos centrales justifica plenamente la idea de división territorial. Y si tenemos presente el extraordinario incremento de funciones públicas, que se derivan del nuevo concepto de Estado —con su doble actividad, jurídica y social—, comprenderemos, con mayor facilidad si cabe, a qué extremos llega la indicada imposibilidad.

La existencia de demarcaciones territoriales es, como consecuencia de la necesidad de las mismas, un fenómeno universal. Su origen

y sus fines son los mismos, pero los medios de exteriorizarse se diferencian claramente, haciendo surgir los distintos sistemas existentes de división territorial. La variedad de los regímenes políticos tiene una notable influencia en esta cuestión, pero no es el único factor que influye. Existen otros, que juntamente con éste explican por qué un determinado sistema de división territorial, implantado con éxito en un país o en una época, debe fracasar y fracasa al establecerlo en condiciones políticas distintas o con el simple transcurso del tiempo.

II. LAS DIVISIONES TERRITORIALES EN EL EXTRANJERO

A) CLASIFICACIÓN DE SISTEMAS

Para un mejor examen de las distintas clases de divisiones territoriales, las reagruparemos en tres grandes sistemas.

En la actualidad tiene un gran predominio sobre los otros, el que llamaremos francés o de la uniformidad. Su peculiaridad consiste en la gran preocupación por dividir el territorio de manera uniforme para que la Administración pública llegue, en la forma más adecuada, a todos los rincones de la nación.

El sistema tradicional o inglés tiene como principal característica conservar aquellas divisiones territoriales arraigadas a la vida política y social del país a lo largo de los años.

Dentro de un tercer sistema, que llamaremos federal, agruparemos a aquellas divisiones, establecidas en Estados federales, en los que su especial sistema político marca unas directrices de cumplimiento inexcusable.

De todos modos hay que tener en cuenta que necesariamente han de existir divisiones territoriales que participen de las características de dos o de los tres sistemas expuestos. La inclusión en uno u otro tendrá que hacerse en tal caso, teniendo en cuenta las características predominantes.

B) SISTEMA FRANCÉS O DE LA UNIFORMIDAD

a) *Francia*

En 1789 Francia estaba dividida, en el orden político y gubernamental, en 35 provincias; en el orden administrativo y financiero.

en 34 generalidades o intendencias; en el militar, en 38 gobiernos; en eclesiástico, en 142 diócesis, y en el judicial, en 13 parlamentos y 175 grandes baillías. En 1790 quedaron sin efecto estas divisiones, distribuyéndose al territorio francés en 83 departamentos, divididos en distritos («arrondissement»), y éstos a su vez en cantones y en municipios.

Hoy día, incluyendo a Córcega, el territorio de Belforst y los tres departamentos recobrados en 1918 (Bajo Rhin, Alto Rhin y Mosella), la metrópoli francesa cuenta con 90 departamentos. Además hay que añadir los de Ultramar, o sea los cuatro argelinos (Argelia, Constantina, Orán y Bonne), y las cuatro viejas colonias (Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión).

Los departamentos constituyen la primera y fundamental pieza en la división territorial francesa y sus funciones tienen un doble carácter, de administración general por un lado y de administración local por otro. Los noventa de la metrópoli francesa están divididos en 311 distritos («arrondissement»), que a su vez se dividen en 3.028 cantones. El «arrondissement» es una verdadera demarcación administrativa, y el cantón, por el contrario, no pasa de ser una circunscripción electoral y judicial.

Los 311 distritos están también divididos en 37.900 municipios, que, como los departamentos, tienen encomendadas funciones de administración general y local.

b) *Otros países que siguen el sistema francés*

Gran número de países, tanto europeos como hispanoamericanos, siguen el sistema francés. En Bélgica, Portugal y Suecia las circunscripciones administrativas son la provincia, el distrito y el municipio. Noruega y Hungría tienen las mismas demarcaciones, si bien cambia el nombre de provincia por el de departamento. Dinamarca tiene las provincias, los distritos, los cantones y las parroquias. En Holanda no hay más que provincias y municipios.

C) SISTEMA TRADICIONAL INGLÉS

El espíritu conservador, característico del pueblo inglés, se deja sentir —como en todas sus instituciones— en materia de divisiones territoriales. El país se encuentra dividido en condados administrativos,

parroquias, uniones de parroquias y burgos. Y en estas demarcaciones se trasluce el régimen económico agrario que caracterizó a Inglaterra a lo largo de su historia.

Estados Unidos ha seguido el sistema inglés al implantar, dentro de cada Estado, tipos de demarcaciones nacidas en Inglaterra. Por lo demás, la división territorial de EE. UU. participa de las características del sistema federal, puesto que se trata de una defederación de Estados, e incluso el sistema francés, ya que por tratarse de un país nuevo, las líneas divisorias no han nacido, por lo general, de forma espontánea, sino por mandatos del poder público y siguiendo el criterio de la uniformidad.

D) SISTEMA FEDERAL (RUSIA, AUSTRIA Y SUIZA)

Como consecuencia de la gran extensión territorial de la U. R. S. S. y de las grandes diferencias culturales existentes entre los distintos pueblos que agrupa, el sistema de división territorial se complica, existiendo mayor número de unidades divisoras.

En primer lugar se encuentran las Repúblicas Federadas, como Rusia propiamente dicha, Ucrania, Estonia, Letonia, Lituania, etc. Estas Repúblicas Federadas se dividen a su vez en Repúblicas autónomas, regiones autónomas, distritos nacionales, comarcas y regiones.

Austria está dividida en Estados, éstos en distritos y los distritos en municipios, que tienen personalidad propia. Suiza se divide en cantones, que, por lo general, están divididos a su vez en distritos, y éstos, en municipios.

III. E S P A Ñ A

A) ANTECEDENTES DE LA ACTUAL DIVISIÓN TERRITORIAL

La península ibérica, desde los primeros tiempos de organización política, tuvo su territorio dividido administrativamente. Ya en la época de los romanos existieron cinco provincias, llamadas Bética, Tarraconense, Lusitania, Cartaginense y Galecia. Después, los visigodos, los bizantinos y los árabes establecieron también sus divisiones territoriales propias, lo mismo que los reinos cristianos de la reconquista.

Sin embargo, cuando aparece la división territorial administrativa, que podemos considerar como el verdadero antecedente de la actual, fué en la época de los Borbones. Sobre los nueve Estados (Castilla, Aragón, Valencia, Cataluña, Mallorca, Alava, Navarra, Guipúzcoa y Vizcaya), que Felipe V había recibido de los Austrias, se estableció el sistema de «Intendencias». Existieron dos clases de Intendencias, perfectamente diferenciadas, las militares y las civiles. Las Intendencias militares o del Ejército fueron Castilla, Galicia, Extremadura, Aragón, Valencia y Mallorca. Las civiles o de provincias eran de tres categorías. De primera clase fueron Burgos, León, Granada, Córdoba, Toledo y Valladolid. De segunda clase, Almagro, Murcia, Segovia, Jaén, Cuenca y Salamanca. Y de tercera, Valencia, Toro, Avila, Soria y Guadalajara.

Ya en el siglo XIX, como consecuencia de la influencia francesa, la cuestión de la división territorial de España preocupó en gran manera a los gobernantes. José I, por Decreto de 17 de abril de 1810, creó 38 prefecturas. Las Cortes de Cádiz se ocuparon reiteradas veces de esta cuestión. Así en 1822 se intentó una división territorial, pero no se consiguió hasta que por el Real Decreto de 30 noviembre de 1833, promulgado siendo Ministro de Fomento Javier de Burgos, se estableció la división en provincias, que actualmente está en vigor.

B) EL REAL DECRETO DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1833

Este Real Decreto dispone, en su artículo 1.º, que el territorio español queda dividido en 49 provincias, las cuales tomarán el nombre de su capitales respectivas, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservarán estos nombres. El artículo 2.º señala las provincias de las distintas regiones españolas. El 3.º se refiere a extensión y límites. El 4.º es de sumo interés. En él se establece que «esta división de provincias no se entenderá limitada del orden administrativo, sino que se arreglarán a ellas las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda». Los tres restantes artículos carecen de importancia en la actualidad.

En cuanto al número de provincias, el Real Decreto de 1833 no ha sido modificado más que por la disposición del mismo rango de 21 de septiembre de 1927, que dividió a las Islas Canarias en dos provincias, y recientemente por el Decreto de 10 de enero de 1958, que

ha dividido a los territorios del Africa Occidental Española en otras dos provincias, llamadas Ifni y Sahara español.

Por lo demás, y concretamente en cuanto a la división administrativa del territorio español, dicho Real Decreto de 1833 se encuentra vigente. Pero esta vigencia necesariamente hemos de calificarla de precaria, en atención a lo que se expone a continuación.

C) SITUACIÓN ACTUAL DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES

Desde hace ya bastantes años, la división territorial de 1833 viene siendo criticada. Las principales cuestiones que suscita son las siguientes:

1.º *Inexistencia de demarcaciones de carácter supraprovincial*

Aunque el Real Decreto de 1833 cita las llamadas regiones españolas, no lo hace con el fin de crear un tipo de demarcación administrativa de carácter supraprovincial. Prueba de ello es que el artículo 4.º establece los efectos de la división en provincias, sin que diga nada —ni éste ni los demás artículos— de los efectos de la otra división. Además, el hecho de existir varias regiones que no tienen más que una provincia demuestra bien a las claras que el propósito del legislador no fué el de crear, además de la división provincial, otra de carácter supraprovincial. Por esto nos encontramos con que España carece de una división supraprovincial de carácter general.

Indudablemente este tipo de división ha ido y va haciéndose cada día más necesario. Precisamente la tendencia moderna, a causa del progreso general, está dirigida hacia el establecimiento de unidades territoriales de mayor extensión a las establecidas en el siglo pasado. Y como consecuencia de la inexistencia y necesidad indicadas, han nacido —y siguen naciendo—, para servicios concretos y determinados, gran cantidad de divisiones supraprovinciales, que, por regla general, no coinciden entre sí.

En el Ministerio de Industria, y concretamente en la Dirección General de Industria, existen cinco Delegaciones Especiales Técnicas de Restricciones Eléctricas y, además, otras cinco Inspecciones Regionales. La Dirección General de Minas y Combustibles tiene diez Regiones Inspectoras. En el Ministerio de Educación Nacional existen doce Dis-

tritos Universitarios. La Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas divide territorialmente a España en seis Confederaciones Hidrográficas y cinco Servicios Hidráulicos. En el ámbito judicial existen quince Audiencias Territoriales. También hay quince Colegios Notariales. De la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial del Ministerio de Agricultura dependen ocho Divisiones Hidráulico-Forestales. El Instituto Nacional de Colonización tiene establecidas seis Delegaciones Regionales. El Ministerio de Comercio tiene once Delegaciones de Comercio. La Dirección General de Correos y Telecomunicación del Ministerio de la Gobernación tiene catorce Jefaturas Regionales. La Dirección General de Seguridad tiene establecidas, para la Policía Armada y de Tráfico, nueve circunscripciones regionales. Los servicios de la Dirección General de la Guardia Civil están divididos territorialmente en Zonas. Hay también nueve Regiones Militares, tres Departamento Marítimos y dos Comandancias Generales de Bases Navales y cinco Regiones Aéreas y tres Zonas Aéreas.

Esta multiplicidad de demarcaciones hace bien patente la necesidad de crear un sistema divisorio supraprovincial, que dejará sin efecto la expresada multiplicidad de demarcaciones de esta clase. Sólo en casos debidamente justificados podrían existir, o seguir existiendo, demarcaciones especiales.

2.º *Con relación a las demarcaciones provinciales*

La división en provincias hecha en 1833 viene siendo muy criticada desde hace ya bastantes años. Se considera que el número de provincias es excesivo, y la extensión territorial de las provincias, por regla general, demasiado pequeña. También se dice que el criterio predominantemente histórico, seguido para configurar las provincias, no es el más apropiado, sobre todo si se olvidan por completo otras razones, como son las de tipo económico. Sin embargo, éstas y las demás consideraciones que puedan hacerse en contra de la división provincial actual, no nos privan de reconocer que tal división tiene más de un siglo de vigencia y que ha trascendido en gran manera a la realidad política, social y administrativa del país. Esto nos hace pensar que una modificación radical del sistema divisorio provincial existente produciría trastornos y perjuicios de mayor importancia que los posibles beneficios que podrían conseguirse estableciendo una división que quisiera ser más perfecta. No obstante, el hecho de respetar en lo funda-

mental la división territorial en provincias, no debería ser óbice para que se hicieran retoques en cuanto a cuestiones de segundo orden.

3.º *Inexistencia de demarcaciones de carácter comarcal*

El Real Decreto de 1833 tampoco estableció una unidad divisoria comarcal—intermedia entre la provincia y el municipio—de carácter general. Y no cabe duda que este tipo de demarcación es también necesario para muchos servicios de la Administración. Por ello, y al igual que ha sucedido con las demarcaciones supraprovinciales, distintas administraciones o servicios han establecido circunscripciones de este tipo, que, por lo general, no coinciden entre sí.

La división en partidos judiciales, establecida por el Real Decreto de 21 de abril de 1836, es la más importante. Esta división ha trascendido a algunos servicios de la Administración, como en el caso de los Registros de la Propiedad y de las Notarías. En el Ministerio de Educación Nacional existen las Inspecciones Comarcales de Primera Enseñanza. También la Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación tiene unas circunscripciones comarcales. Y en el Ministerio de Agricultura existen las demarcaciones comarcales del Servicio Nacional del Trigo.

En consecuencia, como en el caso de las demarcaciones supraprovinciales, sería muy interesante el establecimiento de una división comarcal de carácter general.

4.º *Con relación a los municipios*

Aunque el Decreto de 1833 nada dice de la división territorial de carácter municipal, en España existe, como necesariamente habría de existir, esta clase de división. Las leyes municipales vienen ocupándose de esta materia y tienen planteados innumerables problemas relativos a la extensión de los términos municipales. Sería interesante, al menos, retocar la situación actual para conseguir que cada municipio contara con los medios económicos necesarios para cubrir sus obligaciones mínimas. Este problema podrá resolverse, en muchos casos, con una modificación de la extensión de dichos términos municipales. Esto sin perjuicio de establecer una clasificación de municipios—dadas las extraordinarias diferencias existentes entre ellos—que condujera a un distinto trato legal de los mismos.