



TEMAS

PRINCIPIOS PARA UNA NUEVA DIVISION TERRITORIAL

35.071.55

Por AMALIO GARCÍA ARIAS

Sumario: I. Revisión de las divisiones territoriales. Actualidades del tema.—II. Valoración de lo económico. Planes de desarrollo.—III. Las actuales exigencias estructurales.—IV. Criterio para una división actual.

I. Revisión de las divisiones territoriales. Actualidades del tema

1. INTERINIDAD DE LA DIVISIÓN VIGENTE

En los artículos 3.º y 6.º del Decreto creador de las actuales provincias se dejaba una puerta abierta a la corrección de sus límites que, interpretada con amplitud, hubiera permitido una aconsejable evolución a medida que las circunstancias lo hubieran exigido. Este recurso ha sido utilizado con tal parquedad que prácticamente tales unidades han permanecido petrificadas más de un siglo, aunque ciertamente aquella medida no obedecía a este propósito, sino que, como exponía LISTA (1), se debía a la imposibilidad de ofrecer como definitivos unos límites trazados sobre la base del deficiente material de que se había dispuesto.

Nace así la actual provincia con cierto carácter de provisionalidad, si bien resiste en su integridad a los sucesivos proyectos de reforma, de origen científico (2), social (3) e incluso oficial (4), en los que se tiende a la agrupación de varias provincias.

(1) «La Estrella», 5 noviembre 1833; artículo sin firma que H. JURETSCHKE, en *Vida, obra y pensamiento de Alberto Lista*, Madrid, 1951, atribuye a Alberto Lista.

(2) Fermín Caballero, Gómez de la Serna, Mallada.

(3) Sociedad Geográfica de Madrid, reuniones de 1880.

(4) Proyectos de Escosura, Moret, Silvela-Sánchez de Toca, Maura, Canalejas y Calvo Sotelo.

GÓMEZ DE LA SERNA, al analizar la división hoy vigente, consideraba ya que «la división actual siempre ha sido considerada como transitoria, que no fué bastante preparada, que fué adoptada con precipitación para atender a necesidades del momento, que sus defectos y sus inconvenientes eran manifiestos y que no bastaba para que se llenaran los importantes fines que recomiendan en el orden político y en el administrativo esta división del territorio» (5). Proyectos de reforma, de paralela orientación, que pudieran representar una revisión del sistema, se enfrentan y anulan por la oposición de raíces políticas de sus factores (6).

Sólo el planteamiento general de la política española, que consumía los esfuerzos en una acción sin más alcance que la subsistencia en el Poder, que había que decidirse de un día para otro, explica la pervivencia de la división territorial de 1833, si bien nunca alcanzó su pretendido carácter de división única, pues no fué posible someter a sus moldes otras demarcaciones cuya realidad no podía violentarse.

La revisión sigue pendiente, «no habrá más remedio que abordarla —escribía GASCÓN Y MARÍN (7)—, porque en el año 1833 España no tenía el número de ferrocarriles que existe hoy; no existían las actuales líneas telegráficas, ni la aviación, ni la radio». En una palabra: que los medios materiales para el ejercicio del Poder y para que éste pudiese llegar con la prontitud que es necesaria para el recto ejercicio de la acción administrativa eran de condiciones completamente diversas de las actuales. Ello sólo bastaría para que hubiera que examinar seriamente la rectificación de la división territorial española.

La exigencia de tal revisión en España no es un caso aislado, sino que obedece a las mismas causas que en los restantes países de administración construida sobre bases napoleónicas, si bien las soluciones, así como la urgencia de la necesaria revisión, pueden ser distintas en cada uno de estos países. Mas lo cierto es que «en los Estados centralizados se deja sentir en grados de intensidad variable, según el actual estado de evolución de cada uno de ellos, la necesidad de adaptar a las nuevas condiciones de vida los marcos políticos y las divisiones territoriales. Por éstas, base de todo, hay que comenzar» (8). Pero es que, in-

(5) PEDRO GÓMEZ DE LA SERNA: *División de provincias*, en «RGLJ», XXVII, 1865.

(6) Caso típico el de los proyectos de Mancomunidades, de Maura y Canalejas.

(7) JOSÉ GASCÓN Y MARÍN: *Administración provincial española. Sus problemas*. Madrid, 1942, pág. 30.

(8) J. BRUNHES y C. VALLAUX: *Geografía de la Historia*. Madrid, 1928, pág. 356.

cluso en países de nueva planta, y con una orientación a la que precisamente no puede tacharse de sentimental, surge un regionalismo de marcado carácter revisionista de las divisiones territoriales, al que más adelante se hará referencia.

2. CRITERIOS INSPIRADORES DE LA DIVISIÓN ACTUAL

Aparte de las razones expuestas, y limitándonos ahora al aspecto puramente funcional, hemos de ver cuál es la situación actual de la provincia y si cumple los fines con que se justificó:

a) *La uniformidad de las unidades administrativas*

Uno de los criterios sobre los que se basa la división de 1833, desentendiéndonos ahora de cualquier otro propósito inspirador, fué el de constituir unidades homogéneas, lo que, sin duda, habría de facilitar la acción de la Administración. Así, para cada provincia se monta un aparato administrativo idéntico al de los demás, pues se supone que se actúa sobre unidades iguales entre sí.

Si bien podría ampliarse este estudio sobre coeficientes basados en renta *per capita*, recaudación fiscal, presupuestos fiscales, etc., el índice que mejor puede representar actualmente la entidad de cada unidad territorial es el número de habitantes.

Según los datos del *Anuario Estadístico*, editado por el Instituto Nacional de Estadística en 1958, la uniformidad provincial por número de habitantes es la que sigue:

Más	de 1.500.000 hab.	2	provincias:	Madrid y Barcelona.
»	» 1.000.000	» 2	»	Valencia y Sevilla.
»	» 750.000	» 8	»	La Coruña, Oviedo, Badajoz, Granada, Córdoba, Jaén, Murcia y Málaga.
»	» 600.000	» 4	»	Cádiz, Pontevedra, Alicante y Zaragoza.
»	» 500.000	» 6	»	Vizcaya, Ciudad Real, Cáceres, León, Toledo y Lugo.

Más	de	300.000 hab.	16	provincias:	Orense, Salamanca, Santander, Albacete, Burgos, Navarra, Guipúzcoa, Huelva, Almería, Tarragona, Valladolid, Cuenca, Gerona, Castellón, Lérida y Zamora.	
»	»	200.000	»	7	»	Avila, Huesca, Teruel, Palencia, Logroño, Guadalajara y Segovia.
Menos	»	200.000	»	2	»	Soria y Alava.

Las diferencias van desde 2.232.119 habitantes de la provincia de Barcelona hasta 118.012 en la provincia de Alava (18,8: desproporción).

División por regiones históricas:

Más	de	3.000.000 hab.	2	regiones:	Cataluña y Castilla la Nueva.	
»	»	2.000.000	»	5	»	Andalucía, reino de Granada, Castilla la Vieja, Galicia y Valencia.
»	»	1.000.000	»	5	»	Aragón, Extremadura, León, Murcia, Vascongadas y Navarra.
Menos	»	1.000.000	»	1	»	Asturias.

Las diferencias van de 3.559.809 habitantes de Castilla la Nueva a 888.149 de Asturias (4: desproporción).

b) *Fomento*

Otro de los móviles expresos de la actual división fué «promover la prosperidad» del país. Aun dando por buenas en su momento para los fines propuestos las unidades provinciales, hoy resultan inadecuadas por insuficientes. Tal parece ser la motivación del Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se crean los Gobernadores civiles generales (9).

Aun los más destacados defensores de la supervivencia provincial han de admitir esta realidad (10). Ciertamente es necesario adoptar en

(9) Véase el interesante trabajo de JOSÉ ORTIZ DÍAZ: *Las divisiones territoriales y los Gobernadores civiles generales*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, 20-21.

(10) «Por de pronto, en el orden teórico habría mucho que discutir sobre los límites ideales para una regionalización de servicios. Sólo en principio la regionalización económica parece requerir mayores espacios, y aun aquí no está de más recordar que los dos mayores esfuerzos realizados en esta dirección en nuestra patria se han acomodado precisamente a límites provinciales: los planes de Badajoz y de Jaén. Con todo, aun consintiendo en que la objeción fuese cierta, no lo es menos que los pasos es preciso darlos hoja a hoja. Entre una lejana utopía y una positiva realidad, mi elección será siempre por ésta.» EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales de régimen local*. Madrid, 1958, pág. 38.

una división territorial conforme a las exigencias actuales un criterio de prudencia «deshojando la alcachofa hoja a hoja», sin violentar «una positiva realidad» en pro de «una lejana utopía»; pero no ha de ser menor el prudente cuidado que ha de ponerse para evitar que unas estructuras rígidas y superadas ahoguen la evolución de las líneas maestras de un desarrollo, que ha de realizarse mediante la utilización al máximo de los más recientes recursos técnicos.

3. VIGENCIA Y REALIDAD DE LA PROVINCIA

La valoración que frecuentemente se hace de la vigencia de la provincia, resaltando su concreción real frente a otras más o menos utópicas unidades, parece excesiva. A los provincialistas sentimentales pondría la siguiente experiencia:

¿Qué sucedería si en la legislación se sustituyera el término provincia por el de región, y allí donde se dice Córdoba, Sevilla, Cádiz y Huelva se dijera Andalucía, o donde dice Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona se dijera Cataluña? Por supuesto que si se decidiera tal medida en aras de la eficacia administrativa no habría de concederse excesiva beligerancia a sentimentales exigencias locales, procedentes de algunas *capitales de provincia*, si no se le otorga a más auténticas expresiones locales. Lo que tal vez suceda es que donde se dice realidad, refiriéndose a la provincia, se quiso decir *vigencia legal*, confundiendo lo concreto con lo inmediato, pues no llega, ni con mucho, el esfuerzo de abstracción que para la decisión de nuevas unidades sería necesario realizar hoy, si se le compara con el que requirió la *invención* de las provincias y la *explicación* de su positiva necesidad.

Será necesario aclarar, para que no se sitúe esta afirmación en una de las antipodas de los encasillados simplistas que rigen para este tipo de afirmaciones, que no dudo de la realidad actual de la provincia, e incluso si se quiere, de que ya posea la personalidad que por vez primera le *concedió* el Estatuto Provincial de 1925 (11); pero ello no contradice

(11) «La consideración de la provincia como división territorial para los fines propios del Estado ni es de trascendencia suprema ni conserva todo su primitivo valor. El Estado ha ido dejándola de mano siempre que le convino, y por ello muchos de sus servidores se acomodan a otras circunscripciones más amplias... Queda en la provincia un aspecto que realmente destaca sobre todos los demás: el de circunscripción territorial llamada a cumplir determinados fines de carácter local. Ya no nos interesa, por tanto, como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma.» (Del preámbulo del Estatuto provincial de 1925.)

la *posibilidad real* de ciertas unidades que, no obstante carecer de sanción legal alguna, siguen coloreando los mapas, sirviendo de punto de referencia no sólo dentro del ámbito nacional, sino también entre correccionales, y, con criterio más realista si se quiere, constituyen por su extensión y por la flexibilidad de sus límites, un marco que con ligeras correcciones sería apto para un planteamiento *razonable* de desarrollo.

4. ENTRE LO PERMANENTE Y LO MUDABLE; PETRIFICACIÓN Y DINÁMICA

Suelen citarse como casos en que la provincia ha servido de marco adecuado para un planteamiento de desarrollo económico los Planes Badajoz y Jaén. Sin embargo, la repercusión de tales planes, aparte de la de ámbito nacional, puede ser registrada, aunque no fuese *prevista*, en zonas que superan con mucho el ámbito provincial. Un estudio reciente de la Diputación de Murcia sobre la influencia de la puesta en regadío de zonas de esta provincia es lo suficientemente explícito.

Mas tales planes de desarrollo, que incluso a veces rebasan el marco de la región sin alcanzar repercusión nacional y requerirían la coordinación horizontal de varias regiones, no pueden ser considerados como los normales dentro de la estructura administrativa que forzosamente ha de gozar un carácter más permanente.

La estructura ideal de una administración ha de basarse en el equilibrio entre su carácter permanente y el impulso dinámico de desarrollo, de forma que no sólo ha de cuidar de no comprimir el desarrollo natural, sino que ha de estimularlo cuando sea necesario y atenderlo cuando surjan circunstancias extraordinarias e imprevisibles. Para ello la Administración ha de prever, y ha de acertar en su previsión, cuáles serán las líneas de fuerza de este desarrollo, pero también ha de pre-caver esquemas de organización para la acción administrativa en casos excepcionales.

II. Valoración de lo económico. Planes de desarrollo

El mismo propósito con que JAVIER DE BURGOS justificó su división (impulsar el fomento y desarrollo industrial y económico) parece hoy en boga y es aireado en numerosos planes de organización del espacio, si bien con técnicas distintas a las que se utilizaron para nuestra vieja división.

1. LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL Y EL DESARROLLO REGIONAL

Tema de máxima actualidad es el de las zonas atrasadas y los planes de desarrollo planteados por las diferencias de nivel económico que entorpecen la integración de alcance nacional o internacional. Cuestión muy debatida es la de la fundamentación y criterios a seguir y que entra de lleno en el campo de la política. Las polémicas suscitadas son sintomáticas de la actualidad del problema de la reorganización del espacio y su repercusión indudable, cualquiera que sea la posición adoptada, sobre los servicios públicos y las unidades administrativas.

No podemos, pues, dejar de recoger aquí las líneas esenciales del planteamiento en su repercusión más directa sobre las divisiones administrativas ni de señalar las más características actitudes adoptadas ante él.

¿Qué es *aménager* un territorio? «Consiste ante todo en proclamarse y considerarse responsable de cada una de las parcelas del territorio, no ya para hacerlas igualmente ricas, sino para conseguir que todas contribuyan a las actividades económicas de un país» (12).

Junto a esta concepción, en la que se acentúa lo económico, otros valoran más lo geográfico: «La política de un Estado debe, por tanto, tener en cuenta la geografía, en primer lugar por razones metodológicas, pero también porque la geografía enseña a conocer en un universo variado los datos materiales de la naturaleza, de la distribución de los habitantes y de sus actividades. Los geógrafos se precian de ser la precisión personificada. En esta precisión, lo más estable posible, deben basarse los responsables de la política para elaborar su plan de acción. Este plan tendrá siempre como objetivo el aportar ciertas modificaciones a una situación preexistente; no intentará nunca estabilizarlo todo, pues debe ser consciente de que tiene que enfrentarse con un mundo en constante movimiento; a lo sumo una política extremadamente conservadora se propondrá quizá como objetivo la estabilización de las direcciones y los mecanismos de la fluidez existente bajo las formas en que se le presentan» (13).

Geógrafos y economistas aparecen así enfrentados en el criterio con que ha de realizarse la planificación espacial, si bien unos y otros

(12) E. PISANI: *La déscentralisation et l'aménagement du territoire*, en «Hommes et Techniques», agosto-septiembre de 1958, pág. 760.

(13) JEAN GOTTMAN: *La politique des Etats et leur géographie*. París, 1952, página 3.

desembocan en un planteamiento regional. La coincidencia de ambos radica en la valoración de los *datos*; y la divergencia, en la preferencia dada por los primeros a los accidentes geográficos, como soporte, obstáculos o vías del desarrollo, y la dada por los segundos al análisis intersectorial de la estructura económica regional.

Por su parte, los sociólogos niegan la posibilidad de aglutinar los datos geográficos, demográficos y económicos para constituir unidades regionales al margen del patriotismo local.

2. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Una valoración ecuaníme, orientada por los geógrafos, fué realizada en el Congreso de la Unión Géographique Internationale, reunido en Lisboa en 1949. En la declaración que se hizo pública se valora la acción del hombre sobre los datos geográficos y se define la «planificación regional», oponiéndola a «planificación económica o economía planificada». Tal oposición radica en la introducción de la palabra región, pues «subraya la diferenciación espacial que es una característica fundamental de la realidad geográfica. Mientras que la teoría de la economía planificada es un aspecto muy interesante, aunque abstracto, de la economía política, la planificación regional es algo muy diferente: parte desde el primer momento de una característica del mundo real, a saber, su carácter diferenciado, parcelado y organizado, es decir, político. La planificación regional es el arte de realizar un proyecto de organización para un sector espacial llamado región.»

En la realidad regional se resumen todos los *factores* que han contribuido a dar a la región su individualidad, incluido el histórico.

Este último criterio parece ser hoy el dominante. Así, en el Seminario sobre «Ciencias sociales y desarrollo económico», que se celebró en Atenas dentro del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, fué casi unánimemente reconocida «la insuficiencia de las intervenciones aisladas de los economistas, de los geógrafos, de los sociólogos y de otros especialistas», ya que se persigue «un desarrollo integral, a la vez material, cultural y humano». Tal desarrollo requiere la «creación de equipos de trabajo coordinados que tienen que considerar, utilizando el método comparativo de observación, los factores demográficos, humanos, sociales, culturales y económicos».

III. Las actuales exigencias estructurales

1. UNIDADES ECONÓMICAS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Hasta cinco tipos o grupos de regiones pueden distinguirse: región económica, región histórica (de base urbana), región geográfica, región de conveniencia y región o zona de desarrollo. Para RAMÓN TRÍAS (14) «un ejemplo (de región de conveniencia) sería la división administrativa en provincias». Tienen sentido cuando tales regiones no derivan su existencia más que del ahorro administrativo—público o privado—proveniente de manejar unidades más pequeñas que las nacionales. A veces—casi diría que la mayoría de las veces—esta conveniencia no es optativa, sino que viene impuesta por las circunstancias; cuando no hay otra manera de obtener los «datos», cosa que ocurre con frecuencia, no hay más remedio que recurrir a ellas. Casi podríamos llamar a esta variante la región «posibilista».

No obstante esta distinción teórica, la región «posibilista» puede, y sobre todo debe, buscar la máxima adecuación del conjunto. Para ello la unidad territorial habrá de lograrse con un estudio de las *vinculaciones* de las unidades menores—términos municipales—, en las que indudablemente orientarán las vinculaciones económicas, no porque se conceda a éstas primacía, sino porque éstas no son sino resultado de los condicionamientos geográficos, históricos y demás *datos*, y, por otra parte, tales vinculaciones condicionarán los *resultados* de desarrollo. Por consiguiente, la región «posibilista» habrá de resultar del estudio comparado de las conexiones económicas espontáneas—es decir, no forzadas por actuales vinculaciones metropolitanas de creación legal, que pudieran desaparecer—con las previsibles líneas de fuerza originarias de una nueva realidad.

El impacto de los planes de desarrollo sobre los marcos administrativos es de consecuencias inmediatas, por lo que es necesario conocer las líneas de fuerza que, si bien siguiendo la mayor parte de las veces las líneas naturales de desarrollo, pueden intensificar su ritmo según dichos planes y la localización de los servicios públicos. Sobre todo, cuando se trate de planes regionales, en el sentido completo ya apun-

(14) RAMÓN TRÍAS FARGAS: *La balanza de pagos interior*. Madrid, 1960, pág. 66. Véase este interesante trabajo, en el que se plantean las nuevas técnicas de organización del territorio, especialmente desde la perspectiva económica.

tado, la relación Administración-plan ha de ser tan estrecha en la estructuración del territorio que no se conciben como actuaciones separadas. «Si se pretende poner de acuerdo la política gubernamental de planificación y creación con las realidades de la distribución geográfica, de la cultura y de las formas de vida, se confirma la necesidad de que el regionalismo se convierta en una técnica que el Estado ha de utilizar (15).

2. LAS LÍNEAS DE FUERZA Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Sin duda que la avanzadilla, el pulso de la Administración, son los servicios públicos. Ellos dan, mejor que ningún otro criterio, el índice de desarrollo real de las unidades de convivencia. La coordinación de servicios para conseguir su óptimo funcionamiento es la tarea más específica de la Administración, y, por consiguiente, a este objetivo debe adaptarse su estructura espacial, pues el desarrollo armónico de un territorio dependerá del desarrollo conjunto de los servicios públicos.

Mas ahora se trata de saber poner los bueyes delante de la carreta. ¿Ha de ser la Administración la que, mediante un determinado criterio en la instalación de los servicios públicos, marque el ritmo y la dirección del desarrollo? O, por el contrario, ¿debe la Administración limitarse a instalar sus servicios allí donde lo reclame una necesidad que ha surgido al margen de todo propósito de la Administración?

Ambas cosas, según las circunstancias del caso. Pues si bien a la Administración incumbe impulsar el desarrollo cultural, económico, industrial, etc., también ha de cuidar celosamente de no contrariar este desarrollo cuando espontáneamente se manifiesta en grado tal que se anticipa a las previsiones administrativas.

Hemos de distinguir, por tanto, tres casos tipo:

- 1.º Desarrollo insuficiente.
- 2.º Desarrollo previsible.
- 3.º Desarrollo imprevisto.

Sólo en el primer caso incumbe a la Administración «crear sobre el territorio líneas de fuerza, polos de crecimiento, centros de desarrollo, unidades regionales nuevas, a partir de las cuales, por irradiación y por

(15) R. M. MACLVER y H. PAGE: *Sociología*. Madrid, 1958, pág. 357.

difusión, la provincia o el desierto volverían a encontrar su sentido y su actividad» (16).

En el segundo caso, la Administración habrá de prever los servicios públicos, apoyándose en puntos de referencia existentes o de anticipada creación: desde las ciudades ya existentes, que espontáneamente han organizado un contorno más o menos extenso, la Administración central proporciona los servicios que escapan a las posibilidades de la Administración local.

En el tercer caso, la Administración ha de estudiar, en lo que a estructuración territorial se refiere, las causas de tal desarrollo por si en su origen hubiere algún dato alarmante, alguna pieza montada en falso que en su día pudiera significar un retroceso violento que obligaría a desmantelar el costoso andamiaje de unos servicios que devendrían inútiles.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS CUERPOS INTERMEDIOS

La acción administrativa, en cualquiera de los tres supuestos enunciados, ha de actuar sobre cuerpos vivos a los que facilitar, orientar o impulsar en su desarrollo. Incluso en el caso en que sea necesario crear algunos de estos cuerpos, aun siendo tan básicos como los Municipios, éstos habrán de relacionarse con otros cuerpos próximos, en los que habrán de repercutir y que a su vez repercutirán sobre ellos.

La descentralización sólo es posible si existen cuerpos descentralizados dotados de vitalidad, que en los casos de nueva creación sólo podrán surgir cuando el nuevo núcleo haya sido asimilado por su contorno. Por otra parte, la desconcentración de la Administración central también ha de localizarse sobre el territorio, mas sin olvidarse que «el substrato de «lo local» está en ser vida, proximidad de relaciones, convivencia en suma», y esto sólo se da en el ámbito local, cuya institucionalización es previa e imprescindible para lograr el justo ensamblaje entre la autonomía local y el necesariamente más esquemático plan de acción de los organismos centrales.

(16) E. PRISANI: *La décentralisation et l'aménagement du territoire*, en «Hommes et Techniques», agosto-septiembre de 1958, págs. 759 y 763.

4. LAS EXIGENCIAS ESTRUCTURALES

El apartado anterior, en el que se sitúa dentro del planteamiento general la Administración local, nos permite ya centrar la atención en el principal propósito de este trabajo: la división territorial de los servicios públicos centrales.

Con lo expuesto hasta aquí pueden ya concretarse algunos principios:

1.º Necesaria uniformidad de las unidades administrativas, lo que impone circunscripciones mayores.

2.º Necesidad de adaptar las divisiones a las exigencias «vivas» de la realidad, lo que impone diversidad interna dentro de las divisiones primarias.

La contradicción que se advierte entre los principios primero y segundo constituye el punto neurálgico de la cuestión, que en los planteamientos doctrinales cristaliza en la oposición entre igualdad y libertad, respectivamente.

Los planteamientos revolucionarios han surgido en su intencionalidad con propósitos igualitarios, lo que siempre les ha obligado a modificar los cuadros institucionales (17). Mas las consecuencias de la desinstitucionalización han sido siempre nefastas para la libertad, y a la larga las instituciones improvisadas han resultado menos aptas y con menos dinamismo para el cumplimiento de los fines que se les encomendaban.

La convergencia de *datos y resultados, factores y propósitos* sólo es posible si se sustituyen los criterios *planos* y (univalentes) de estructuración por nociones *profundas* (polivalentes) que proyecten la acción administrativa sobre las realidades vigentes a la vez que sobre sus posibilidades de desarrollo. Esto obliga, por una parte, a renunciar a toda explicación total, absolutamente convincente por su cerrado esquematismo, y, por otra, a buscar unas bases seguras sobre las que apoyar el esquema mínimo imprescindible sobre el que planear la acción.

La renuncia a una *explicación* total viene impuesta desde el punto de vista espacial por la diversidad del objeto, y desde el punto de vista de la previsión, por la falibilidad humana. Mas la exigencia de un esquema, siquiera mínimo, obliga a plantear éste, si bien el número de puntos de apoyo ha de procurarse sea el menor posible para disminuir el porcentaje de errores.

(17) Véase ANDRÉ MARCHAL: *Systèmes et structures économiques*. París, 1959; especialmente las «Conclusiones».

Trasladando estas consideraciones a la realidad española parece que el esquema central habría de trazarse sobre las circunscripciones de mayor extensión, dentro de las cuales sea posible estructurar con criterio realista, adaptado a las circunstancias de hecho, las unidades subsidiarias, conforme a los distintos fines y cometidos que les competen. Como un paso en la creación de estas circunscripciones administrativas de carácter «polivalente» se ha considerado por algunos administrativistas la creación, si bien con carácter de excepción, de los Gobernadores civiles generales (18).

Más pudiera ocurrir que en la determinación de las unidades «polivalentes» se incurriera en errores que obstaculizaran la tarea de la Administración, privando a ésta del dinamismo que requiere para constituirse en un elemento impulsor y no en rémora. La previsión de este supuesto obliga a dotar los límites que se establezcan de una flexibilidad que en cada caso habría de juzgarse con prudente cautela, pues «el mapa administrativo debe ser por su propia naturaleza inestable, ya que lo administrativo es un elemento dinámico en la estructura orgánica de las comunidades sociales y mira más al futuro que al pasado. Aun cuando las demarcaciones administrativas resulten diáfanos por coincidir con las fronteras naturales, los hechos que atañen al intercambio humano, como dice MUMFORD (*The Culture of Cities*, página 462), generalmente anulan esos límites, que se suponen precisos, reduciendo o venciendo los obstáculos naturales».

IV. Criterio para una división actual

1. DIVISIÓN ÚNICA Y DIVERSA

Al crearse la provincia se pensaba en constituir unidades absolutas. Así se dispone en el artículo 4.º del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 que «esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, jurídicas y de Hacienda». Aunque no se desistió en este propósito, nunca llegó a realizarse totalmente.

Hace FERMÍN CABALLERO en su proyecto de reforma de la división territorial de 1842 —apenas nueve años después de la división hoy vigen-

(18) Véase JOSÉ ORTIZ DÍAZ: *Las divisiones territoriales y los Gobernadores civiles generales*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, 20-21.

te— una exposición que, a pesar de su extensión, merece ser reproducida. Dice ya entonces FERMÍN CABALLERO:

«Si nos fuera dado crear los lugares y las situaciones a nuestro placer; si pudieran trasplantarse los pueblos, las cordilleras y los páramos; si fundásemos un país a discreción o un Estado nuevo desde sus cimientos materiales, fácil sería que la regularidad de formas, la igualdad superficial y de población, la centralidad y todos los demás preceptos se viesen realizados. Tomaríamos el suelo virgen; lo repartiríamos en cuadros o en octógonos perfectamente iguales; colocaríamos en el medio la capital con calles a cordel en dirección de los puntos cardinales del mundo; fundaríamos pueblos subalternos equidistantes y de vecindario proporcionado; abriríamos carreteras rectas de capital a capital, y buenas comunicaciones desde cada una a sus pueblos; y los arreglaríamos, por fin, a toda satisfacción, como se colocan las piezas sobre un tablero de ajedrez.

Pero hemos nacido y vivimos en un país cortado por diferentes cadenas de montañas, que dan lugar a una parte de serranías extensas y despobladas, y de otra a campiñas y valles fértiles con numerosos pobladores y expedita comunicación. Nos hallamos en una monarquía vieja, que ha sufrido dominaciones infinitas, que ha pasado por revoluciones y guerras sangrientas, y que es un agregado de reinos diversos, de costumbres, lengua y carácter distintos, que tratamos de reducir a la unidad nacional. Forzoso es que, procediendo *a posteriori*, tomemos las cosas cual las encontramos, y que tengamos en cuenta lo pasado y lo presente para asegurar el porvenir.»

La solución que propone FERMÍN CABALLERO es hacer unidades más pequeñas, más homogéneas y que permitieran una mayor aproximación de la autoridad central a los ciudadanos. Hoy la Administración central no necesita tal aproximación para el ejercicio de su autoridad, y en cuanto a los servicios públicos, que si desean los ciudadanos tener próximos, puede organizarlos y coordinarlos en zonas amplias, aunque cada servicio concreto deba situarse lo más cerca posible de sus usuarios.

La exigencia de zonas más amplias para la planificación administrativa viene siendo probada por los hechos. En efecto, ya no se exige la unicidad absoluta de 1833, sino que por una imposición factorial que ha justificado el creciente número de circunscripciones especiales, la Ley de Régimen Local se limita a disponer que «la división de los servicios del Estado se acomodará *en lo posible* a los límites de las pro-

vincias y de los Municipios, de forma que sus territorios no queden sometidos a jurisdicciones distintas de un mismo orden» (artículo 3.º).

En realidad, pese a la protesta de división «única», se reconoce lo que es una realidad, la división «diversa». Mas lo que es justificable desde el punto de vista de una división general del territorio no lo es desde el punto de vista administrativo central, que puede y debe conjugar la necesidad de unos cuadros dotados de la mayor uniformidad compatible con la *unidad* de acción y de criterio, y una agilidad y conocimiento de la realidad concreta sobre la que actúa. Tratemos ambas cuestiones separadamente.

a) *Uniformidad y unidad*

Para justificar la necesidad de la Administración central de dividir el territorio en circunscripciones únicas, dotadas de la mayor uniformidad posible, podrían repetirse aquí todos los argumentos que se esgrimiron y aún se esgrimen para justificar la actual provincia. Sólo hay que añadir que la provincia no posee actualmente la extensión suficiente para encerrar en sus límites las divisiones administrativas que exige el normal desarrollo del país.

Para mantener la uniformidad y unidad requeridas para la eficacia de la acción administrativa es necesario, pues, acudir a circunscripciones mayores, dentro de las que pueda darse el máximo acoplamiento de las diversas circunscripciones.

b) *Agilidad y conocimiento de la realidad concreta*

Mas aquí parece surgir la contradicción. En efecto, si bien las unidades pequeñas no permitirían la uniformidad y unidad exigidas, las unidades mayores, al tratar de conciliar lo geográfico, histórico, económico, lo administrativo, etc., parece que necesariamente han de constituir unidades arbitrarias, desarraigadas de las realidades concretas sobre las que desde ellas se ha de actuar.

c) *Unidades homogéneas; heterogéneas internamente*

Debe plantearse la cuestión desde sus dos aspectos. En efecto, la circunscripción «polivalente» responde a dos exigencias distintas:

- Servir de unidad en el cuadro general para los servicios públicos nacionales.
- Impulsar y organizar los que le son propios.

En el primer aspecto hay que pronunciarse por la uniformidad. Las capitales de cada circunscripción son una prolongación de la capital nacional, de la que sólo espacialmente están lejos; son órganos *descentralizados* que ponen en contacto al Gobierno con unidades semejantes entre sí y que, por su *extensión* y capacidad, han de permitir la localización en ellas de servicios que no es posible realizar a escala provincial.

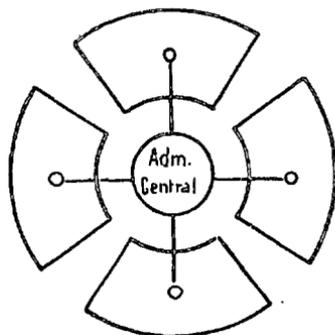


Gráfico 1

En el segundo aspecto, y desde el punto de vista de la Administración, la jerarquización permite llegar hasta el último rincón, lo que a escala regional puede hacerse conforme a las diversas necesidades, que con frecuencia justificarán instituciones, organización y criterios distintos, así como cuadros de acción

heterogéneos, que unas veces vendrán dados, como sucede con la provincia en cuanto unidad para la Administración local o con las Divisiones Hidrográficas, etc., y otras será necesario reorganizar conforme a los servicios públicos existentes, y a veces planear de acuerdo con los datos que suministren los equipos de estudio de desarrollo regional.

El gráfico ideal que corresponde a la Administración territorial, desde el punto de vista central, puede ser el gráf. 1.

En tanto que la Administración regional habrá de actuar sobre un espacio irregular y conforme a la interna variedad real. Un ejemplo podría ser el representado por el gráf. 2.

1, 2, 3 y 4: Unidades provinciales.

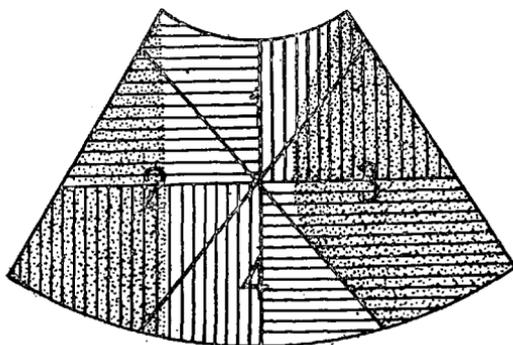


Gráfico 2

Punteado y sin puntear: tres unidades para la enseñanza y educación.

Rayados: cuatro unidades para la recaudación tributaria.

2. NÚMERO DE UNIDADES Y DETERMINACIÓN DE LÍMITES

Al actuar sobre un organismo vivo, el número de unidades, tanto de orden inferior como superior, no puede fijarse *a priori*. Lo que sí es posible es determinar, según la función que vaya a encomendárseles, el grado ideal de la unidad base. Actualmente, en un orden real, podemos contar con el municipio, la comarca, la provincia y la región. Desde un punto de vista administrativo puede hablarse de municipios y provincias. Por tanto, como unidad básica se nos ofrece la provincia. Y al ser su extensión insuficiente ha de pensarse en unidades superiores constituidas por la unión de varias provincias. Tal es el criterio seguido en los proyectos de reforma realizados hasta hoy. Naturalmente que, siguiendo este criterio, fatalmente se desemboca en la región, pues, y de ello se lamentaba PIRALA en las *Discusiones de la Sociedad Geográfica de Madrid*, «nuestra división actual no supo desasirse totalmente de la tradición histórica» (19).

Descartado, por superación, el fantasma separatista y el pretendido federalismo republicano, que pudieran justificar en su día un criterio antitradicional en las divisiones administrativas, puede plantearse la división sin prejuicios, yéndose directamente a las constituciones de las unidades administrativas idóneas para el buen gobierno.

3. RECTIFICACIÓN DE LÍMITES

Aun no habiéndose logrado en su creación un desasimiento completo de la tradición histórica, los límites de las provincias tal vez no se hayan consolidado hasta el punto que les reconoce el Estatuto de 1925. Límites que si en unos casos serán sólo interprovinciales, en otros lo serán interregionales.

Se impondrán, por tanto, una revisión y flexibilidad en el futuro, no ya porque no se fijen previo detenido estudio, sino en virtud del principio dinámico más arriba enunciado.

Para la determinación y revisión de límites a efectos provinciales de buscarse unidades inferiores a la provincia, configuradas por tanto en

(19) Véase *Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid*, IX, 1880, págs. 37 y ss.

torno a la ciudad, en cuanto que ésta constituye el núcleo organizador de un contorno relacionado a través de ella con el resto del mundo.

Partiendo, pues, de los núcleos urbanos inferiores han de estudiarse las relaciones actuales y las líneas de desarrollo con núcleos superiores.

El estudio de las unidades puede representarse gráficamente según las relaciones más frecuentes:

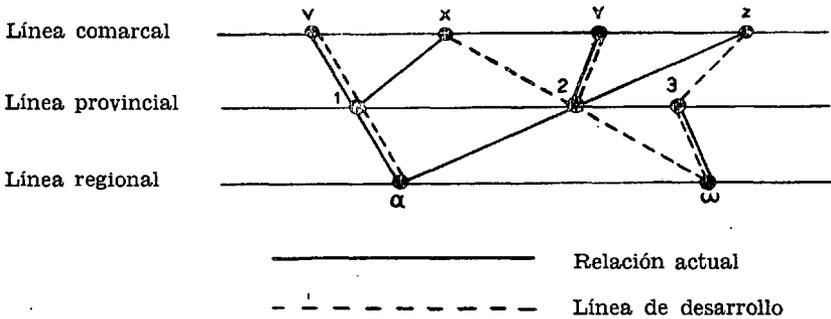


Gráfico 3