LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE EMPRESAS E INSTITUCIONES PUBLICAS EN ESPAÑA

JORNADAS DE LA "ASSOCIACIÓ CATALANA DE CIÈNCIA REGIONAL"

HORACIO CAPEL
JOAQUIN CLUSA
(Eds.)

Este libro recoge las comunicaciones presentadas a las Jornadas sobre "Organización territorial de empresas e instituciones públicas en España", organizadas por la Associació Catalana de Ciència Regional en enero de 1983.

La existencia de diferentes divisiones espaciales en el territorio español plantea, como es sabido, numerosos problemas. Provincias, Audiencias Territoriales, Capitanías y Departamentos Marítimos, Obispados, áreas de planificación, coexisten con competencias y ámbitos territoriales que no pocas veces se superponen total o parcialmente.

Una característica común de gran número de estas divisiones territoriales es la de ofrecer unos servicios que han de extenderse a un espacio geográfico delimitado. Al mismo tiempo, existen unas sedes, de diferente importancia jerárquica, desde las cuales se difunden dichos servicios y en las que se plantean problemas de economías de escala, diversidad funcional, y efectos urbanos inducidos.

Las cuestiones, interrogantes y objetivos que la Asociación Catalana de Ciencia Regional ha intentado cubrir con estas Jornadas son, sobre todo, las siguientes:

- ¿cómo se organizan territorialmente los servicios?;
- ¿cómo afecta la organización territorial al rendimiento de las funciones o servicios y a la comptencia con otras empresas, en el caso de Bancos y Cajas de Ahorro?;
- ¿qué cambios, y por qué razones, se han producido recientemente, o se prevén, en la organización territorial de cada institución o empresa?;
- ¿qué consecuencias, si alguna, ha tenido o tendrá el nuevo mapa autonómico español?;
- ¿qué experiencias extranjeras son de posible aplicación en cada caso concreto?.

ACCR

0700399443

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE EMPRESAS E INSTITUCIONES PUBLICAS EN ESPAÑA

PUBLICACIONS I EDICIONS DE LA
UNIVERSITAT DE BARCELONA

1985

NADAL FARRERAS, J.; ROCA JUNYENT, M.; GUICHARD, O; DIAZ VALCARCEL, L. M.; ALONSO BAQUER, M.; AZCONA SANMARTIN, F.; ESPASA CIVIT, J. M.; FERNANDEZ RODRIGUEZ, F.; ALVAREZ LLANO, R.; HIGUERAS ARNAL, A.

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE EMPRESAS E INSTITUCIONES PUBLICAS EN ESPAÑA

JORNADAS DE LA "ASSOCIACIÓ CATALANA DE CIÈNCIA REGIONAL" (BARCELONA, ENERO 1983)

HORACIO CAPEL
JOAQUÍN CLUSA
(EDS).

PUBLICACIONS I EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA

BARCELONA-1985

publicacions
edicions
universitat
de barcelona

© Associació Catalana de Ciència Regional i
Edicions de la Universitat de Barcelona
Baldiri Reixac, s/n.
08028 - Barcelona
ISBN: 978-84-9168-796-2
Disseny coberta: T. Jordà

Este documento está sujeto a la licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada de Creative Commons, cuyo texto está disponible en: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

PROGRAMA

SESIÓN INAUGURAL

— *Presentación de las Jornadas*
Por Lluís Carreño Piera, Presidente de la Asociación Catalana de Ciencia Regional
— *Objetivos y Propósitos de las Jornadas*
Por Horacio Capel, Geógrafo
— *Discurso inaugural*
Por el Honorable Miquel Coll i Alentorn,
Conseller Adjunt a la Presidencia de la Generalitat

I. LA ESCALA LOCAL

— *Las divisiones territoriales en el ámbito local*
Por Joaquim Nadal Farreras, Alcalde de Girona,
Presidente de la Federación de Municipios de Cataluña y Profesor de Historia de Catalunya de la Universidad Autónoma de Barcelona
— *Las divisiones locales y la nueva Ley de Régimen Local*
Por Miquel Roca Junyent, Diputado en el Parlamento español
— *La experiencia francesa: el informe «Vivre Ensemble» y la descentralización regional*
Por Olivier Guichard, Presidente del Conseil Régional des Pays de la Loire, Autor del Informe «Vivre Ensemble», encargado por el Presidente de la República Francesa

II. LA ORGANIZACIÓN REGIONAL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

— *La organización territorial del poder judicial*
Por Luis María Díaz Valcárcel, Magistrado
Consejero del Consejo General del Poder Judicial
— *Los fundamentos de la división territorial militar de España*
Por Miguel Alonso Baquer, Teniente Coronel

y Profesor de la Escuela de Estado Mayor del Ejército

— *La división territorial eclesiástica de España*
Por Francisco Azcona San Martín, Presbítero,
Sociólogo de la Conferencia Episcopal Española

— *Historia y evolución del servicio de Correos en España. La codificación postal*
Por José María Espasa Civit,
Jefe Provincial de Comunicaciones de Barcelona

III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS

— *El soporte geográfico de la actividad bancaria*
Por Fernando Fernández Rodríguez, Economista,
Adjunto a la Presidencia del Banco de Bilbao, y
Roberto Alvarez Llano,
Economista del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao

— *Organización territorial de las Cajas de Ahorro*
Por Antonio Higueras Arnal, Catedrático de Geografía de la Universidad de Zaragoza, Director del Servicio de Estudios de la Caja de Ahorros de Aragón y la Rioja

SESIÓN DE CLAUSURA

— *Conclusión de las Jornadas*
Por Joaquim Clusa, Economista

— *Discurso de clausura*
Por el Excmo. Sr. Pascual Maragall i Mira, Alcalde de Barcelona y Presidente de la Corporación Metropolitana de Barcelona

SESION INAUGURAL

PRESENTACION

Por *Lluis Carreño*

Señor Conseller, Monsieur le President, Señores:

L'Associació Catalana de Ciencia Regional, desde su constitución en 1978 ha venido dedicando una atención preferente a los problemas territoriales de Cataluña, privilegiando un enfoque intra-regional. En las presentes «Jornadas sobre la organización territorial de empresas e instituciones públicas» la propia naturaleza de los temas a debatir induce a una reflexión en la que prevalece la perspectiva de Estado, sin que los resultados de ésta dejen de ser relevantes para la Comunidad Autónoma Catalana parte integrande del mismo.

El conjunto de ponencias que se presentará a lo largo de las Jornadas ofrece el interés del carácter inter-disciplinario de los distintos enfoques y de la diversidad institucional de los casos analizados. Desde esta perspectiva la temática abordada tiene plena actualidad y, sin duda, las aportaciones que aquí se realicen serán obligado punto de referencia de los estudiosos en el futuro. A ello contribuyen una diversidad de factores, entre los que destacan el rigor metodológico de las aportaciones y la perspectiva diacrónica desde la que se realiza el análisis del presente, y la naturaleza misma de los fenómenos de organización territorial de dimensión más estructural que coyuntural.

Las resistencias institucionles a introducir los cambios de organización territorial que exigen las nuevas circunstancias económicas, sociales y político-administrativas, constituyen el telón de fondo de la reflexión a realizar. Quedará sin embargo, pendiente un abordaje sistemático de las relaciones entre estructuras organizativas territoriales y estructuras de poder, lo cual no es óbice para que sea posible encontrar en las ponencias a debatir sugerencias para futuras investigaciones que privilegien este enfoque.

El debate que vamos a iniciar pretende ser un debate abierto, tan necesario en un país como el nuestro en el que, con frecuencia, se echa en

falta una crítica racionalizadora de las lógicas de organización territorial. La dificultad de esta empresa se acrecienta a medida que aumenta la complejidad de las instituciones concernidas. Cohonestar —caso de la Administración Local—, el peso de la historia, las exigencias funcionales y la organización de las identidades colectivas no es tarea fácil y sólo una reflexión y análisis, continuados y perseverantes, podrán proporcionar soluciones válidas para el futuro.

Por último, desearía hacer constar el agradecimiento de la A.C.C.A. a aquellos organismos y entidades cuya ayuda ha hecho posible la celebración de estas Jornadas, en especial, a la Consellería de la Presidencai de la Generalitat de Catalunya y al Service de Coopération Technique et Scientifique de Francia.

OBJETIVO Y PROPOSITO DE LAS JORNADAS

Por *Horacio Capel*

La organización territorial española ha experimentado cambios muy profundos en los últimos cinco años. El nuevo mapa autonómico español ha significado ya, o va a significar, una amplia remodelación de la administración pública y, seguramente, tendrá efectos importantes sobre las actividades de las empresas privadas.

Este solo hecho justifica la necesidad de un debate como el que ha organizado la Asociación Catalana de Ciencia Regional con estas Jornadas sobre «Organización de Empresas e Instituciones Públicas».

El debate trata de centrar la atención sobre dos cuestiones: 1) ¿Cómo se organizan, de hecho, territorialmente las diversas instituciones y servicios públicos, y las empresas privadas?; 2) ¿Cómo van a organizarse en el futuro?. Hay todavía una tercera cuestión que no está formulada pero que se encuentra implícita en nuestra convocatoria: ¿Cómo deberían organizarse?

Puede esperarse que las respuestas a la primera pregunta sean relativamente fáciles de obtener, al menos en lo referente a la administración pública, aunque con más problemas, sin duda, en lo que se refiere a las empresas privadas. La respuesta a la segunda cuestión ofrecerá seguramente más dificultades y, en cualquier caso, exige contar con personas autorizadas que, ya hablen a título personal u oficial, tengan acceso a las discusiones que en estos momentos se realizan; es lo que hemos intentado al seleccionar a los participantes en estas Jornadas. La respuesta a la tercera pregunta puede conducir a propuestas muy variadas. Todas ellas exigen que se haga con rigor algo frecuentemente omitido: explicitar las opciones políticas o sociales que están en la base de dichas propuestas.

El interés de estos temas es evidente, a pesar de lo cual no existe mucha documentación sobre ellos. De las tres cuestiones que nos movieron a organizar las Jornadas, la última es quizás la más tratada; no en forma de utopías sobre la organización del territorio, que sería deseable poseer, sino, sobre todo, como proyectos concretos de reforma de la administración territorial, unos realizados y otros no.

La reforma de la administración territorial en España ha sido un tema muy debatido desde fines del siglo XVIII. En su esfuerzo por unificar la nación española, los políticos del período final de la Ilustración planearon reordenar la administración del territorio. La división dieciochesca era calificada de «monstruosa» por la diversidad caótica y abigarrada de jurisdicciones superpuestas, muchas de ellas de origen feudal. Surgió así la aspiración ilustrada a estructurar la administración del Estado con criterios racionales, y algunos quisieron hacer tabla rasa del pasado para conseguir los objetivos de igualdad, equidad y justicia para todos los súbditos de la Monarquía.

El impacto de las ideas profundamente renovadoras de la Revolución Francesa se dejó sentir en España también en el ámbito territorial. Las reformas de Llorente durante el reinado de José Bonaparte pretendieron introducir en nuestro país el sistema revolucionario de los departamentos franceses. Pero no serían los ilustrados del Antiguo Régimen, ni los afrancesados los que lograrían plasmar estos ideales. Paradójicamente, triunfaron con la llegada de la burguesía al poder en 1833. La división provincial de Javier de Burgos refleja esa aspiración a un Estado unitario, igualitario y racionalmente organizado, tan típica del pensamiento ilustrado, aunque respetaban las raíces históricas en mayor medida que el revolucionario proyecto de Llorente.

Los objetivos racionalizadores, democráticos y centralizadores de la administración no pudieron llegar hasta sus últimas consecuencias. La historia política de nuestro siglo XIX explica el por qué. Prescindiendo aquí de las diferentes opciones políticas enfrentadas, hay que señalar que algunas de las antiguas demarcaciones territoriales ofrecieron grandes resistencias para adaptarse a la organización provincial, como ocurrió por ejemplo con la división eclesiástica o con la militar.

Las propuestas centralizadoras y federalistas se enfrentaron también en diversos momentos, y en relación con dichos enfrentamientos surgieron numerosos proyectos de agrupación de provincias en «regiones» con distintas delimitaciones. Pero, a la vez, la misma división provincial fue seriamente atacada tanto desde la oposición como desde las esferas del poder.

Las discusiones sobre la reforma de la división provincial alcanzaron gran intensidad durante la Restauración. En los dos últimos decenios del siglo XIX políticos y científicos debatieron ampliamente el tema de la división territorial de España. Se elaboraron proyectos de reforma en los que se reflejan, por un lado, las propuestas unificadoras y ahistóricas del racionalismo de la Ilustración, como es el caso del proyecto de Lucas Mellada; y, por otro, las de carácter más «historicista» que propugnaba un cierto respeto a las diferencias y peculiaridades de los distintos pueblos de España.

Desde luego, las transformaciones económicas y sociales —además de las políticas— daban argumentos en favor de la necesidad de nuevas reformas territoriales. Se iban consolidando nuevos centros de la actividad económica, se producían importantes cambios de la población y de la red urbana, el desarrollo de las comunicaciones convertía en obsoletas las antiguas divisiones territoriales. Cuando en 1880 se discutía la conveniencia de modificar los límites provinciales de 1833, un político y científico,

Eduardo Saavedra, Presidente de la Sociedad Geográfica de Madrid, argumentó que «la regla principal de la división territorial debe ser que el habitante de cualquier lugar pueda llegar en 24 horas a la capital de su provincia». Argumentos de tiempo de transporte se usaron también para discutir otras divisiones; por ejemplo el ideal de «acercar la justicia a los justiciables», junto con la organización de la red de transportes, se esgrimieron para fijar el número de partidos judiciales en 1834 —al igual que para modificarlos profundamente en 1965.

Naturalmente, en relación con los cambios socioeconómicos y tecnológicos se han pedido, desde diversos frentes, reformas en la administración territorial, a los que la administración ha sido con frecuencia reticente, y a las que numerosas fuerzas sociales de carácter local se han opuesto también.

Los límites administrativos han permanecido muchas veces fijados en el tiempo a pesar de la modificación de los factores que se tuvieron en cuenta al delimitarlos. Eso no sólo ocurre con las circunscripciones de carácter estatal. En Cataluña están a punto de aprobarse unas comarcas delimitadas en 1933, a partir de encuestas sobre mercados, pese a que las transformaciones económicas y la red de comunicaciones han dejado de hacerlas funcionales y de que los mismos estudios realizados hoy día darían, seguramente, resultados diferentes.

Al carácter rígido y difícilmente alterable de los límites administrativos se le une la maraña de jurisdicciones. El objetivo de una administración racional del territorio exigiría, quizás, una organización jerárquica y una coincidencia de los diferentes límites administrativos. Pero el peso de esta opinión no ha debido de ser muy fuerte. La realidad es bien distinta, y el mapa administrativo resulta a veces confuso. A ello contribuyen las exigencias específicas de las distintas funciones, como es el caso de los requisitos específicos de la defensa, la resistencia de añejas estructuras, o propósitos políticos más o menos explícitos. En relación con todo ello, uno de los objetivos de estas Jornadas debería ser el discutir si la organización territorial es indiferente para el funcionamiento de algunos servicios públicos, y para cuáles; y si, en otros casos se producen problemas de funcionamiento como resultado de una inadecuada estructuración del territorio. Esto último vale también para las empresas privadas. Aunque en este caso, cabe esperar que la adaptación de la organización territorial a los cambios tecnológicos y de mercado será prácticamente instantánea, por evidentes razones de competitividad. El conocimiento de los intereses y de las estrategias de organización espacial de algunas grandes empresas financieras puede facilitar un útil contrapunto a la perspectiva institucional.

Al organizar estas Jornadas se ha querido estimular una discusión abierta sobre esas cuestiones, dirigiendo la atención hacia el funcionamiento actual de la organización territorial existente, hacia los cambios tecnológicos que se proyectan en relación con las transformaciones económicas y tecnológicas, y hacia las consecuencias del nuevo mapa autonómico español en la organización territorial de cada institución o empresa. La presencia de un ponente extranjero muestra también el interés que con-

cedemos a las experiencias de otros países, con el fin de debatir en qué medida pueden ser aplicables en España.

Esperemos que estas Jornadas cumplan los objetivos propuestos y que contribuyan a estimular un amplio debate sobre todos estos problemas.

DISCURSO INAUGURAL DEL HONORABLE SR. MIQUEL COLL I ALENTORN

Bien, ahora me permitirán que, para cerrar esta sesión inaugural, diga unas palabras en nombre del Presidente de la Generalitat de Catalunya, el Muy Honorable Sr. Jordi Pujol, empezando por saludar al Presidente Guichard, al Sr. Presidente de la Asociación y a todos ustedes, deseándoles una estancia agradable entre nosotros y una actividad muy fructífera en estas sesiones.

No hay que decir que nosotros —la Generalitat, y en especial el Consejero que la representa en este momento— tenemos un gran interés en que ustedes lleguen a conclusiones interesantes que puedan ser puestas a disposición de los que en este momento tenemos problemas sobre esta cuestión de la división territorial. Como aludía precisamente el señor Capel, tenemos ahora la obligación, porque el Estatuto nos lo impone, de organizar territorialmente el territorio de Catalunya y llegar a una división de base comarcal. No solamente división, sino además institucionalización de estas comarcas que tenemos que estructurar dentro del territorio de la Generalitat. Hay además otras posibilidades, como la agrupación de comarcas; en cuanto a esto no es preceptivo, pero sí que es potestativo, según el texto del Estatuto, y estamos iniciando en este momento este proceso. Tenemos ya en el marco del Gobirno, quizás hoy mismo —yo tendría que estar en este momento ya reunido en el Gobierno de la Generalitat, pero he pedido autorización para tener el placer de estar con ustedes y luego tendré que marcharme; siento mucho no poder continuar entre ustedes estudiando esta cuestión— tendremos que tomar ya una decisión sobre el proyecto de organización territorial que pasará luego al Parlamento, y creo que vale la pena.

El señor Capel ha hecho ya alusión al proyecto de división territorial que se estructuró hacia el año 33 y que se llegó a promulgar, aunque sin mucha eficacia, en los años 36 y 37; no mucha eficacia desde el punto de vista oficial, pero en cambio es curioso que esta división ha tenido una aceptación popular extraordinaria, hasta el punto de que actualmente ya ven ustedes que cuando se habla de una población siempre se pone inmediatamente entre paréntesis la comarca a que pertenece según esta divi-

sión. En todas las obras de estudio de Catalunya se tiene en cuenta esta división. En la Gran Enciclopèdia Catalana por ejemplo, no deja de hacerse alusión constante a esta cuestión y nosotros mismos en el Gobierno, cuando hemos tenido que hacer agrupaciones territoriales para unas finalidades concretas, hemos tomado en cuenta la realidad social, aunque no totalmente oficial, de esta estructuración.

Quiero decir pues, que realmente nuestro caso quizás es paradigmático para el estudio de estas cuestiones. Unas comarcas, que muchas de ellas tienen una raíz plurisecular, que han sido tenidas en cuenta muchas veces por los estudiosos, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo pasado, y que llegaron a una concreción después de un estudio profundo en el año 33 y en esta promulgación teórica del 36 y 37.

Yo podría decirles —quizás con esto tendría que terminar porque me estoy alargando demasiado— que cuando hemos tomado en consideración ahora esta división, sabíamos que habían pasado muchas cosas desde el año 33 y desde el año 36 y 37, pero recuerdo que hace ya muchos meses y todavía en vida del Profesor Pau Vila, que estaba entonces con Josep Iglesias, otro de los miembros de la comisión que estudio esta cuestión, le pregunté: ¿qué creen ustedes que tendríamos que hacer ahora para adaptarlo a las circunstancias actuales? Y la contestación de Pau Vila, que no era un doctrinario ni estaba muy celoso de sus obras, sino que era un hombre con un gran sentido crítico, fue: pues hagan las menores modificaciones posibles. Este, en cierta manera, es el testamento de Pau Vila sobre esta cuestión, porque esto fue dicho muy pocas semanas antes de su muerte. Nosotros, actualmente, sabemos que habrá que hacer modificaciones, pero el criterio desde este momento del Gobierno, no sabemos si el Parlamento tendrá el mismo, es que de momento tendremos que aplicar esta división tal como se dejó en el año 36 y 37, pero sabiendo que habrá que abrir paulatinamente, caso por caso, expedientes de modificación de algunas de estas fronteras entre estas comarcas, estas 38 comarcas previstas por el plan del 36-37. Me parece que esto es interesante que lo tengan en cuenta; es el caso de una división que tiene unas raíces, como les he dicho, pluriseculares, con una gran base popular, con una gran aceptación por nuestra sociedad, pero que evidentemente tiene que ser una cosa funcional; porque al mismo tiempo que respetar esta conciencia histórica y esta subconsciencia popular, hay que tener en cuenta también la funcionalidad y esto es lo que procuraremos encontrar, el punto medio. Y, hay que decirlo, que las consecuencias y las conclusiones a que ustedes lleguen podrán ser de gran interés para nosotros, para lo que hago mis más fervientes y sinceros votos y les deseo, como les he dicho, una buena estancia entre nosotros.

I. LA ESCALA LOCAL

Capítulo 1

LAS DIVISIONES TERRITORIALES EN EL AMBITO LOCAL

Por *Joaquim Nadal Farreras*

La convocatoria de estas Jornadas y debate no podía ser más oportuna. Coincide en el tiempo con dos hechos de enorme trascendencia: por una parte, el pasado día 28 de enero de 1982 fue remitido al Parlamento de Cataluña por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat, el *Proyecto de Ley de Organización Comarcal de Cataluña* y, por otra, la celebración en Madrid de una Asamblea Estatal de los Movimientos Vecinales, en la que se concretó la reivindicación del control de la gestión municipal y la participación a través de las Juntas de Distrito y otras propuestas de descentralización territorial, dentro de los municipios. Los dos hechos inciden sobre una misma cuestión: la organización territorial de Cataluña. Uno y otro presentan, a nuestro entender, una deficiencia preocupante: la falta de un criterio territorial global, la inexistencia de argumentaciones políticas de las propuestas y el apoyo prioritario en el caso del Proyecto de Ley, más en dictámenes técnicos y jurídicos que en propuestas políticas fundadas en estudios científicos.

Mi contribución no puede ser científica. Es una contribución desde el campo de la política para intentar aportar una reflexión concreta a un tema de gran trascendencia que, desde mi punto de vista, se está abordando con un cierto recelo, con un gran retraso, con toques superficiales y con propuestas miméticas.

UN DEBATE: EL TERRITORIO

En la Cataluña de 1982 hay un tema esencial: la ordenación del territorio. Un tema de debate, abierto, polémico, un tema del que nuestros políticos posponen sistemáticamente debido a su complejidad. Pero si existe hoy en día una cuestión de actualidad, algo que frena y ralentiza el progreso y la consolidación de la Cataluña democrática y autonómica, es el profundo y estúpido revoltijo territorial en el que nos encontramos,

ante la incapacidad general de proponer y desarrollar un modelo propio a través del cual construir un país, una nación.

Política y territorio se entrelazan de manera inseparable y el uso del territorio se convierte en la herramienta principal para modelar no solamente un espacio, sino una sociedad. En otras palabras, es evidente que no puede hablarse del poder político si no se hace referencia a la parte del territorio sobre la que se ejerce y el grado con el que se ejerce. Pero es evidente también que no nos referimos al gobierno estricto de un marco físico poco variable, sino a la presencia permanentemente cambiante de grupos humanos sobre el espacio. En este sentido, el control del espacio, del territorio, ha estado casi siempre ligado a las formas de desarrollo social y ha quedado en manos de las clases dominantes de cada uno de estos momentos de desarrollo histórico. Nuestro conglomerado territorial de hoy es el resultado de toda esta acumulación histórica y de unas cuantas dosis de modernidad aplicadas a partir de la Revolución Francesa.

Pero es evidente que si la relación territorio-sociedad experimentaba durante centenares de años unos cambios cualitativos lentos, en los últimos cien años los movimientos de población han desbordado la supuesta coherencia del territorio y los hombres han roto las fronteras de la geografía y de la historia con una impunidad y a un ritmo que a menudo «rasga vestiduras», pero que en cambio, se vuelve socialmente inevitable y en cierta manera irreversible.

En base a todas estas consideraciones, Catalunya tiene hoy uno de los principales retos en la búsqueda de un modelo de ordenación territorial correcto. Me temo que hay tentaciones de «esconder la cabeza bajo el ala» o de reproducir miméticamente esquemas de hace cincuenta años. En todo caso, existen ya suficientes estudios que se sitúan en el terreno de los avisos serios con respecto a la trascendencia de las decisiones que se tomen. Los políticos de Cataluña deberíamos hacer un esfuerzo para definir el modelo que escojamos y decidir los caminos para su aplicación. En este campo, cualquier hibridación o las concesiones frívolas o gratuitas a colectivos injustificados, puede dar lugar a desajustes más notables.

La responsabilidad política, la iniciativa para proponer un modelo, es una clara responsabilidad de gobierno. Pero la decisión final, el modelo que se escoja y los mecanismos que parlamentariamente se desplieguen para su aplicación, recaen sobre el conjunto de las fuerzas sociales y políticas que nos representen en el Parlamento de Cataluña.

De los planteamientos formados depende la sociedad catalana del futuro. Desde un marco nacional aceptado, las concreciones territoriales que se realicen políticamente y las correcciones que se propongan pueden decidir, en el futuro, el grado de aceptación, implantación y conveniencia colectiva de este marco nacional que ahora aceptamos. La opción ideológica de adecuar el marco territorial a las realidades sociales y proporcionar los instrumentos para una auténtica «colectivización» (asunción colectiva total) del uso, ordenación, control y dirección del territorio, es la condición política para asegurar viabilidad y permanencia a la solución técnica que materialmente se decida.

No existen dudas pues, de que es preciso buscar conjuntamente desde los ámbitos científico, político y administrativo, una propuesta coherente,

valiente, progresiva, que rompa con todas las inercias heredadas y que una vez implantada sea ampliamente asumida porque dé satisfacción al conjunto más amplio de aspiraciones sociales, de aspiraciones colectivas, entendiendo que por este camino se superarán y resolverán los problemas de representación y soberanía.

Es evidente que para enfrentar legislativamente este compromiso, para abordar políticamente el problema, hay que aducir todo el conjunto de evidencias de que disponemos, tanto las experiencias históricas como los trabajos recientes, los ensayos realizados en otros países y las variaciones territoriales propiciadas en Catalunya y en España sin un criterio y sólo como respuesta a las presiones sociales de determinados colectivos.

Hoy por hoy, la indecisión y la indefinición política están empeorando y deteriorando los actuales marcos territoriales de representación y administración. Corremos incluso el riesgo de desvirtuar los conceptos, de vaciar su contenido. El Estado, la Nación, la Comarca, el Municipio, la Provincia, son conceptos gelatinosos que se solapan y pisan, que confunden y aburren. La razón es, sin duda, la falta de un modelo territorial asumido y desarrollado, que no atienda solamente a unos criterios científicos y que no sea deducido de variables sólo funcionales, sino recogiendo lo más difícilmente medible, pero que debe entrar también en juego en una propuesta política final: aquel marco territorial en el que se reconozcan los colectivos no por una vinculación funcional, sino también por una conciencia colectiva y una vinculación afectiva.

No es necesario decir, que sobre esta base hay que tener en cuenta sin duda la realidad presente acumulada, pero debemos ser capaces de enfrentar el riesgo de discutirla enteramente. Hay que aplicar el bisturí a la historia y rehacer el territorio sin dejarnos acaparar por el peso de la más reciente o la más remota, es igual, sino incidiendo en ella para modificar su curso futuro con unos planteamientos que adecúen el marco territorial al nuevo tejido social y no le den una definición inocua sino una carga total, no estrictamente burocrática, sino más bien plenamente política. Por este camino, la política en el territorio será con seguridad la política más asumible y entendedora y la más ampliamente participativa.

Una propuesta de este tipo que deben formular los científicos para el uso y dirección de los políticos con políticos, debería contemplar:

1. Un análisis del sentido de las divisiones históricas, o desdramatizar el peso de la historia.
2. Una discusión del modelo territorial español, del Estado de las Autonomías, para encajarlo a nuestro marco nacional.
3. Un modelo territorial catalán, es decir, la concreción ideológica y social a los tiempos actuales, de la realidad nacional catalana cambiante.
4. Una discusión del sentido de la provincia. Entiéndase del sentido territorial y administrativo.
5. Una discusión y valoración del hecho comarcal: ¿conciencia histórica, conciencia social o conciencia folklórica?
6. Una discusión del mapa municipal.

Según el programa de estas Jornadas y los encargos realizados a los diferentes ponentes, no nos corresponde entrar en el análisis de cada uno

de estos apartados. Pero a pesar de todo, es absurdo no establecer una estrecha conexión entre todos, ya que afectan a la organización a distintos niveles de un mismo colectivo. Nos detendremos más en los apartados referentes a la Administración Local, pero antes realizaremos un repaso rápido de todas las cuestiones.

LOS ANTECEDENTES HISTORICOS

Ya hemos dicho antes que en materia de divisiones territoriales somos sobre todo acreedores de unas cuantas pinceladas del pasado remoto, a las que habría que añadir algunos rasgos más recientes originados en la herencia del jacobinismo de la Revolución Francesa y sumergidos y mediatizados posteriormente en los tanteos del liberalismo.

En lo referente a las divisiones territoriales supra-locales, casi siempre con un mayor contenido administrativo que político, no se han correspondido nunca con realidades geográficas y sociales, más bien han ido configurándose como compartimentos artificiales con una progresiva pretensión de coherencia y racionalidad hasta llegar a conseguir la rigidez de la actual división provincial con exactamente ciento cincuenta años de experimentación. Esto quiere decir que a pesar de todos los problemas que puedan encontrarse, la división y organización provincial es una de las reformas territoriales de más tradición, aunque sólo sea por la acumulación del paso del tiempo. Ahora bien, todas las demarcaciones supralocales no implican nunca un nivel de representación política en la conciencia colectiva. De tal manera que una actuación sobre las provincias no debería provocar en nigún caso, ni grandes oposiciones ni grandes adhesiones, ni dramáticas «rasgaduras de vestiduras».

Tanto es así, que un repaso del pasado hace que nos demos cuenta de la arbitrariedad territorial de las divisiones, respondiendo casi siempre a criterios poco coherentes. Es lo que sucede con las «vegueries», que tuvieron unos límites desproporcionados y desiguales y que se definían más por contraposición al régimen señorial con el cual topaban, que por una delimitación territorial coherente. Más modernamente, en el siglo XVIII, y con una mentalidad centralizadora, la división en «corregimientos» es, en opinión de Pau Vila «más armónica y más equilibrada que la división tradicional en "vegueries"» y sus límites y número las hacía «más ajustadas a la estructuración geográfica del país». Finalmente, la provincia aporta la primera y única división político-administrativa moderna, pero resulta contradictoria y superficial en su aplicación y da unos límites y una organización que generalmente no responden a las necesidades reales del territorio.

En lo relativo al municipio podemos decir, salvando las distancias, que el actual mapa municipal de Cataluña, con sus más de novecientos municipios, conserva en la distribución de los términos municipales y las superficies respectivas, muchos rasgos del cantonalismo medieval, con la diferencia de que estos límites —casi invariables desde hace muchos años— acogen a unos contingentes sociales, urbanos y rurales nuevos y sensiblemente distintos de los que se produjeran en su origen. Y esto se pone de manifiesto de forma más contundente todavía con la distribución geográfica de la población y su colocación en el seno de las diferentes parcelas

que forman los límites de los diversos términos municipales. Queremos decir con todo esto, que los límites de los términos municipales tampoco responden ahora a realidades físicas, geográficas o sociales, sino que más bien tienen su origen en parroquias, dominios señoriales o en los espacios intersticiales que el régimen de franquicias reales y cartas de población fue capaz de crear dentro del complejo mapa señorial de la Catalunya medieval.

Volveremos sobre este punto, pero avancemos ahora y aquí, que con todos estos precedentes históricos se hace difícil apoyarse en la historia para justificar la permanente inmutabilidad del mapa municipal. La apelación a la historia no justifica el taparse los ojos e inhibirse de enfocar la recomposición global de la organización del territorio, empezando de raíz por el mismo ámbito municipal.

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

El debate territorial enfocado desde Catalunya, exige también encarar el tema del papel que se atribuye a la «comunidad autónoma» catalana, en el seno del modelo global del Estado. Y, en este sentido, es básica la rediscusión del modelo y sobre todo la pretensión de hacer de él un instrumento homogéneo de descentralización administrativa aplicándole conceptos tan conflictivos como los de la igualdad y la solidaridad. En otras palabras, el «pan para todos» o autonomía para todos plantea, sin ningún tipo de dudas, serios interrogantes sobre la viabilidad del modelo, al menos en lo que afecta a las comunidades históricas.

De hecho, la gran cuestión todavía no resuelta, reside en hallar el equilibrio exacto entre la justa y exigible solidaridad y la imposible igualdad a la hora de intentar equiparar realidades nacionales y regionales bien diversas.

EL MODELO CATALAN

Debe quedar claro también, que la discusión general del modelo español pasa sin duda por una definición más completa del caso catalán y su desarrollo. La autonomía de Catalunya se define por un texto legal, el Estatuto, pero su materialización pasa por desarrollar los puntos básicos de este Estatuto y por dar contenido pleno a cada uno de sus apartados y previsiones. En definitiva, conviene trabajar y legislar para crear los fundamentos de la reconstrucción nacional de Cataluña. Y dentro de este objetivo claro que, excepto algunos casos muy especiales, sólo depende de la propia capacidad de gobierno de los catalanes y de su iniciativa política, nos deberíamos preguntar si más allá de su existencia formal ha habido realmente una implantación territorial del gobierno autónomo y cómo se ha hecho. La respuesta a estos interrogantes no resulta precisamente estimulante, sobre todo si subrayamos el hecho de que se ha producido prácticamente una simple duplicación provincial de la administración autonómica, superponiéndose con la administración periférica del Estado. Y, en este contexto, es clave formularnos la siguiente pregunta: ¿se puede avanzar una propuesta de comarcalización sin haber definido previamente el modelo territorial catalán en todos sus extremos y, más

concretamente, sin saber exactamente cuál será la forma que adoptará la implantación territorial de la que sin eufemismos podríamos llamar Administración Central Autonómica? En otras palabras, si somos una nación y el Gobierno de la Generalitat es la máxima cristalización institucional de esta nación, ¿cómo propondremos que toquen y sientan nación, más allá de las versiones sentimentales del hecho nacional, todos los ciudadanos de Cataluña?

LA ADMINISTRACION LOCAL

A este nivel, la discusión se centra en dos aspectos: la comarca y el municipio. De momento y tal y como están las cosas, el primero no existe y el segundo, el mapa municipal, es objeto de una profunda discusión.

Si pensamos en la comarca es preciso que nos planteemos enseguida lo siguiente: ¿qué haremos de ellas?, ¿Superponerla quizás a la actual acumulación y superposición de administraciones? y, en otro aspecto ¿podemos pensar que seguirán siendo comarcalistas los que ahora lo son genéricamente, cuando se den cuenta de que la concentración comarcal de parcelas de poder se definirá concentrando aspectos de la soberanía local a un nivel supramunicipal, transfiriendo competencias de este ámbito o, por el contrario, surgirá peligrosamente desde la misma óptica sentimental del comarcalismo de hoy, un cantonalismo brutal en defensa de las concreciones locales del poder?

Por otra parte, si pensamos en el municipio, las cosas no son menos confusas. Sobre todo porque a lo largo del presente siglo se ha producido, en mayor medida que en otras épocas, un proceso imparable de concentración de la población con un doble efecto: el de vaciar de gente grandes extensiones del territorio de numerosos términos municipales y el de producir en cambio, importantes soldaduras urbanas entre diversos términos municipales vecinos. Esta nueva realidad ya fue percibida por Pau Vila en el año 1932, cuando refiriéndose a *la revisión de los términos municipales*, apuntaba la necesidad de «corregir anacronismos y anomalías», constataba «la existencia de verdaderas miniaturas territoriales» e insistía en el problema derivado del hecho de que «el raquitismo territorial o la excentricidad de los caseríos en sus términos originan verdaderos casos de soldaduras urbanas».

En cualquier caso, de este conjunto de problemas sobresale una única constatación clara. En cualquier propuesta de organización y división territorial, la comarca y el municipio deben corresponder a niveles de concentración de la Administración Local desiguales y nunca puede plantearse a la comarca como el último extremo de la división periférica del Gobierno Autónomo.

LA PROPUESTA

Ante este conjunto de problemas ¿qué tipo de respuestas se ha intentado en lo que se refiere a la organización territorial de la Administración Local? Hay que decir de entrada, que en el conjunto de estudios científicos —escasos— que se han realizado entre la división territorial de la Generalitat de Cataluña de 1936 y la realidad actual, nos encontramos

con la prácticamente total coincidencia en un hecho: casi todos los estudios ponen en duda la viabilidad de repetir la aplicación del modelo comarcal estricto.

Así por ejemplo, el estudio del IUET, sin poner aún en crisis el modelo comarcal, se queda de momento a medio camino en la formulación de hipótesis y llega a establecer una posible dinámica comarcal deducida de la fijación de relaciones funcionales entre poblaciones a partir de datos que provienen exclusivamente de variables del sector terciario. Quizás de forma muy mecánica en este estudio se llega a proponer una correlación estricta entre las áreas funcionales detectadas y un posible mapa comarcal. Pero lo que no queda claro es para qué modelo territorial y con qué propuesta de contenidos políticos de la comarca o, en resumen: ¿comarcas para hacer qué?

Esto es lo que se han planteado otros estudios, como el de la Fundación Bosch i Cardellach, dirigido por Josep Serrano y en el que se llega a afirmar: «Las condiciones y posibilidades de movilidad actuales, hacen insuficiente a la comarca como unidad territorial básica. Partiendo de las actuales comarcas... se debe proceder a agruparlas siguiendo criterios de identificación y homogeneidad...»

Con más matices enfoca la cuestión el equipo redactor del dictamen sobre la división territorial que solicitó la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña que, con un diagnóstico bastante preciso, llega a una propuesta demasiado contradictoria y, a mi parecer, tímida y conservadora. En cualquier caso, el diagnóstico queda bien claro. Razones funcionales: «la funcionalidad del municipio... choca con la pequeñez de la mayor parte de los municipios catalanes»; el mismo argumento sirve para explicar las dificultades de los Ayuntamientos para prestar servicios y garantizar la calidad de vida exigible: «es la exigüidad de gran parte de municipios lo que explica la casi total inoperancia de la entidad para prestar a la población los servicios mínimos indispensables...». No hay duda en cuanto al primer camino a seguir para hallar soluciones: «... parece necesario en todo caso que se fomenten las fusiones voluntarias de municipios vecinos...». Pero en la formulación de esta opción surge un problema decisivo que obliga a matizar las soluciones: «a pesar de esto la importancia del municipio como medio de convivencia política y como instancia de participación popular es manifiesta». De todo ello resulta una propuesta insuficiente que mantiene el municipio, pero lo reduce a una instancia participativa y canalizadora de aspiraciones —eso sí, con personalidad política— para reservar la capacidad de gestión en el órgano comarcal. Pero también aquí encontramos dificultades para valorar la propuesta como viable. ¿Podemos considerar que las comarcas, las 38 comarcas de 1936, pueden convertirse en el único nivel local de la Administración Pública con capacidad de gestión?, ¿No hay que considerar que no podemos funcionar con las comarcas repartidas homogéneamente sobre el territorio sin contemplar los cambios poblacionales y territoriales que se han producido en los últimos años?

Esta es una cuestión clave para enfocar el problema. Porque, como mínimo, deberíamos distinguir entre la realidad física y económica de la Cataluña rural e interior, en la que probablemente el modelo comarcal, como agrupación de capacidades de gestión compartidas y acumuladas de diversos

municipios, puede ser viable; de la Cataluña urbana y costera, donde las realidades físicas desbordan todos los marcos territoriales hasta ahora definidos. Y este es el problema que con un nivel de sofisticación científica superior intentan enfrentar en su estudio J. Clusa y L. Casassas. Un estudio que intenta prever los problemas derivados de los cambios ya comentados y que pretende reconocer el predominio de diversos sistemas urbanos alrededor de los cuales aglutinarse unos órganos de gestión y representación llamados *municipalías*. La ventaja de esta propuesta es que no se deja ligar por conceptos y contenidos mitificados por la tradición y la historia, sino que intenta garantizar las más altas exigencias de eficacia técnico-administrativa, dejando quizá sin resolver del todo lo que forma parte de los comportamientos sociales más imperceptibles y que se canaliza a través del ejercicio de una soberanía política. En cualquier caso ya lo reconocen, pero partiendo de unas constataciones iniciales claras y contundentes: «aceptando un único eslabón de administración local en más de un centenar de unidades, como la propuesta más viable para la organización territorial de Cataluña, es necesaria una descripción más detallada desde el punto de vista de función, contenido, sistemas de elección, aspectos no territoriales, particularidades y delimitación territorial».

Por mi parte, una vez visto el conjunto de opciones que se plantean y desde la óptica de la experiencia municipal, querría exponer mi punto de vista, nada elaborado pero resultado de una reflexión teórica alrededor de problemas funcionales vividos día tras día. Ante todo quiero dejar constancia de mi preocupación por la excesiva y desigual fragmentación del territorio y por la multiplicidad política y administrativa que allí se ejerce. Al nivel más elemental, la personalidad de un pueblo, reconocida y reivindicada culturalmente puede ser un buen principio para medir espacios y sentimientos, pero este criterio es solamente un buen criterio territorial si no se contradice con una realidad social superior. Realidad de pueblo y realidad social deberían ser compaginables en un modelo territorial que hiciese del eslabón municipal la célula básica para el uso, ocupación y control del territorio.

A pesar del esquematismo, la cuestión se plantería en los términos siguientes: definamos las agrupaciones de municipios-entes territoriales que serían necesarias para enfrentar problemas comunes y dotémoslas, una vez creadas, de los órganos de gobierno proporcionalmente correspondientes a la población que agrupen. Estas macroáreas de gobierno urbanas (tal vez municipalías) o rurales (tal vez comarcas), definidas por coordenadas funcionales y sociales, deberían inscribirse en una nueva demarcación territorial o deberían coincidir en cada caso, según las circunstancias, como marco en el que también coincidiría la Administración Autonómica y lo que quedase de la periférica del Estado. En otras palabras: suprimamos la dinámica Estado-Generalitat-Diputaciones-Ayuntamientos y sustituyámosla por una relación más simple Gobierno Catalán-Entes territoriales o supramunicipales. Fuera Diputaciones y Gobiernos Civiles, como niveles de gestión y administración; en todo caso, reduzcámoslos a la mínima expresión necesaria para garantizar el cumplimiento estricto de la Constitución y el Estatuto a un determinado nivel de representación. El esquema se reduciría pues a: Gobierno Catalán y su Administración descentralizada en «vegueries», que deberían coincidir y

seguramente no exceder con las cinco posibles provincias. En cada una de estas «provincias», los municipios o agrupaciones de municipios acumularían todos los niveles del Gobierno Local y se relacionarían fundamentalmente con la Administración descentralizada del Gobierno Catalán para todo aquello que ataña al Estado. A nivel catalán y provincial, la figura del Gobernador Civil debería ejercer sólo la representación genuina del Estado Central; pero en un sistema bien trabado, el Gobierno Catalán canalizaría y ejercería todo el conjunto de las funciones de gestión y administración atribuidas al Estado.

Es precipitado, ya lo sé. Pero o llegamos con urgencia a simplificaciones político-administrativas, o entramos en los caminos de la autodestrucción total por simple reproducción y proliferación de una clase político-administrativa sólo necesaria en función de la complejidad del esquema territorial y competencial, pero totalmente sobrante si se adoptase cualquier modelo más sencillo. El Estado y toda su derivación en los diferentes niveles de la Administración Pública, sólo es necesario para garantizar los más altos grados de prestación de servicios y de garantía de representación política, pero no nos hace falta para aumentar una cada vez más extendida clase política que, a medida que se crean nuevas administraciones, se superpone y añade a la preexistente sin suprimir o simplificar a ninguna.

He comenzado insinuando la actualidad de un debate: el debate está abierto. Abierto a los científicos y abierto a los políticos. Cualquier decisión política en este campo sin un debate abierto y claro será una trampa mortal para el progreso democrático de Cataluña y de España. Es preciso que afrontemos las cuestiones con el valor que corresponde a civilizaciones avanzadas; no «escondiendo la cabeza bajo el ala», rechazando los problemas que precisamente ahora empiezan a insinuarse pero que pueden adquirir una virulencia inusitada.

JOAQUIM NADAL FARRERAS
Alcalde de Girona
Presidente de la Federación de Municipios de Cataluña
Profesor de Historia de Cataluña
de la Universidad Autónoma de Barcelona

Capítulo 2

LAS DIVISIONES LOCALES Y LA NUEVA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL

Por Miquel Roca Junyent

Antes de iniciar el análisis específico del tema objeto de la presente comunicación y para tratar de situarlo en los términos adecuados hay que proceder, aunque sea de forma sucinta, a sintetizar una cuestión previa y capital —que en estos últimos tiempos ha sido objeto de numerosos estudios y ha ocupado a la mayor parte de expertos en la disciplina del Derecho Político-Constitucional— y que se refiere a la organización del poder del nuevo Estado que surge con la Constitución de 1978 y que en ésta se diseña.

Como se ha venido afirmando reiteradamente desde múltiples ópticas y opciones políticas, el antiguo régimen se estructuraba desde el punto de vista de su organización política sobre el modelo, unitario y centralista, del «Estado-Nación» cuya característica más relevante, era el uniformismo que lo configuraba.

Este Estado ostentaba casi exclusivamente el monopolio de todos los resortes del poder, aun cuando, junto a su estructura central coexistían las denominadas Entidades Locales —Municipios y Diputaciones— que, a través de una legislación ciertamente amplia pero equívoca, ostentaban aparentemente amplias competencias y funciones y se les atribuían múltiples prestaciones que, en la realidad y debido fundamentalmente a los fuertes controles de oportunidad política y tutela, y sobretodo a los escasos recursos económicos con los que estaban dotadas, las situaba en una posición de total dependencia y de «minoría de edad» con respecto al Estado Central.

Pues bien, la Constitución de 1978 establece en este esquema centralista y uniformista, una radical y profunda modificación en los contenidos y en la estructura del Estado, en su poder y en su organización territorial.

LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. PRINCIPIOS MÁS DESTACADOS

En primer término, hay que destacar que el Art. 2.º de nuestro texto fundamental instaura, junto al principio constitucional de la unidad de la Nación española, el reconocimiento, por una parte y la garantía, por otra, del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran; de aquí que, como ha señalado muy acertadamente la doctrina y concretamente el profesor García de Enterría: «la Constitución ha hecho de la autonomía uno de los principios centrales que vertebran la nueva ordenación del Estado».

Este principio se ha concretado y desarrollado a distintos niveles y con un alcance diferente en la Constitución, al formular la nueva organización territorial del Estado, contenida en su Título VIII. Concretamente, el Art. 137 establece: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». ¿Qué implica esta concepción política, en sus distintos niveles?

El ámbito de las Comunidades Autónomas

En el ámbito de las Comunidades Autónomas aparecen los siguientes postulados destacables:

a) El primero, que ha sido definido por la doctrina como el principio de «libre disposición», por el que la norma constitucional no determina ni diseña el mapa final de las distintas Comunidades Autónomas que han de constituirse de forma obligatoria, ni tampoco las crea. Sí que permite en cambio, que a través de los distintos procedimientos constitucionales y cumpliendo con los requisitos establecidos, los diversos entes territoriales puedan constituirse en Comunidad Autónoma. Esta concepción aporta al sistema una flexibilidad en el modelo propuesto, que quedará concretada ulteriormente en función de los diferentes Estatutos de Autonomía que se vayan aprobando y que contribuirán, de manera definitiva, a perfilarlo.

b) Un segundo postulado consecuencia directa del anterior que puede concretarse en el sentido de que nuestra Constitución no se identifica plenamente con ninguno de los tipos y modelos de Estado conocidos y más o menos aceptados por la doctrina Político-Constitucional —Estado unitario, Estado regional y Estado federal—, sino que configura lo que se ha venido a denominar «el Estado de las Autonomías», hecho éste que, como destacaba uno de los ponentes constitucionales — el Sr. Peces-Barba—, representa una aportación al derecho constitucional comparado de gran importancia y novedad.

c) Por último y como consecuencia de la propia realidad del Estado y de la singularidad del proceso autonómico, la Constitución ha introducido otro principio fundamental que permite un tratamiento plural y no uniforme de las diversas Comunidades Autónomas que pueda constituirse; como así ha puesto de manifiesto acertadamente el profesor Santiago Muñoz Machado al afirmar: «no todos los territorios suscep-

tibles de convertirse en Comunidades Autónomas pueden alcanzar al mismo tiempo cotas autonómicas similares».

Ello se debió a que los constituyentes fueron plenamente conscientes de las grandes diferencias que existían entre los diversos pueblos que configuran nuestra geografía y sus grados de reivindicación autonómica, y por ello establecieron dos sistemas de acceso distintos a la Autonomía. El previsto en la Disposición Transitoria Segunda y, con relación a la misma, por el Art. 151, para aquellos territorios que, histórica y secularmente, habían reivindicado y gozado de Estatutos de Autonomía; y la segunda vía de acceso, más gradual y transitoria, materializada en los Arts. 148.2 y 143 de la norma fundamental. Siendo ésta la formulación de principios, es conveniente concretar a continuación cómo ha sido articulada esta autonomía en la norma fundamental.

La Constitución ha venido a establecer un sistema de distribución del poder político del Estado en base a la determinación de dos niveles perfectamente diferenciados: por una parte el correspondiente al conjunto de materias que se reserva el Estado y aquéllas que pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas; y por otra, el nivel de competencias que en relación a cada una de ellas se ha reservado; y articulándolas a través de la fijación de dos listas y de diversos principios jurídicos de carácter general.

Ello quiere decir que, por un lado, se ha establecido en el artículo 149.1 de la Constitución, el bloque de materias que han de corresponder con carácter exclusivo al Estado, al propio tiempo que sobre ellas se ha determinado el correspondiente nivel de intensidad —con la introducción del concepto jurídico de competencia— que al Estado le corresponde en función de los diferentes grados jurídicos que en nuestro ordenamiento se preven, en relación con las potestades legislativas, las reglamentarias y la función ejecutiva.

A partir de esta articulación a dos niveles, la misma norma ha habilitado y posibilitado la atribución del resto de materias y el nivel competencial correspondiente, no reservado al Estado, a las Comunidades Autónomas, concretándolo de manera facultativa en el artículo 148 de la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Este sistema de reparto ha producido un cambio sustancial en la vertebración interna del ordenamiento jurídico, sobre la base del principio de jerarquía normativa. El profesor García de Enterría lo ha puesto claramente de manifiesto:

> «En efecto, el principio de jerarquía normativa explica satisfactoriamente el problema de la relación existente entre los distintos tipos de fuentes escritas en el marco de un Estado centralizado. En un Estado de este tipo, el ordenamiento jurídico escrito adopta claramente la figura de una pirámide en cuya cúspide se sitúa la Constitución a continuación de la cual se sitúan los productos normativos elaborados por el Parlamento y las demás normas reglamentarias...»
>
> «En la situación actual y a raíz de la promulgación de nuestro texto constitucional, este esquema se ha visto variado de forma importante. El juego muy reducido, que en el pasado correspondía al principio de competencia y que lo hacía pasar casi desapercibido,

> ha adquirido ahora un relieve singular en la medida en que ha crecido el "quantum" de la autonomía en la estructura del Estado; correlativamente, la importancia del principio de jerarquía ha descendido de manera notable de forma que se puede decir que actualmente los dos principios se sitúan al mismo nivel.»

Por lo tanto, partiendo de la igualdad que la Constitución otorga a todas las disposiciones con fuerza de ley, ¿cuál es entonces la relación existente entre una norma dictada por el Estado y otra dictada por una Comunidad Autónoma?. En la actualidad, la respuesta no puede darse sobre la base del principio de jerarquía, y por lo tanto, desde el punto de vista constitucional sólo queda una posibilidad, que es a través del análisis competencial que se ha practicado de acuerdo con la distribución de competencias que la Constitución ha establecido en los Arts. 148 y 149 y las previstas en los respectivos Estatutos de Autonomía, en relación con la materia de que se trate.

Si ésta es la situación específica en lo que se refiere a la distribución de poder y a la concepción política de la autonomía entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas, a continuación debe concretarse cómo ha operado la Constitución en el nivel territorial organizativo siguiente, representado por las entidades locales.

Principios constitucionales en relación con la Administración Local

Una cuestión previa a la regulación que nos ofrece la Constitución que debe señalarse y que ha puesto muy acertadamente el profesor Entrena Cuesta, consiste en el carácter multívoco con que el término «autonomía» es utilizado en el Art. 137 de la Constitución y su distinción opera, aparte de la consideración de que en las Comunidades Autónomas la autonomía tiene un profundo significado político que se trasluce plenamente en que éstas ostenten potestades legislativas originarias. Esto quiere decir: capacidad de autogobierno, capacidad de legislar y de definir por lo tanto políticas propias; mientras que el concepto de la autonomía que se atribuye a las entidades locales tiene un carácter mucho más limitado y se refiere en esencia a una autonomía de carácter administrativo.

Entrando ya en concreto en el análisis de la autonomía local y siguiendo al profesor antes mencionado, debe sustentarse como así hace la mayor parte de la doctrina, que la Constitución del 78 no ha procedido en este campo de la misma manera ni siguiendo la misma técnica jurídica de reparto y concreción en los contenidos propios de la autonomía local.

Efectivamente, en relación con las Entidades Locales, el Título VIII de la Constitución no ha procedido a una asignación específica de las materias y funciones que deban serles reservadas; únicamente se ha limitado a establecer una formulación de carácter general que consiste en la garantía constitucional de la autonomía que han de gozar estas entidades para la consecución de sus respectivos intereses. El profesor Entrena dice concretamente:

> «La Constitución ha dejado establecida la sustantividad y plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines a estas

> entidades locales. Unos fines que, por otra parte, a diferencia de lo que ha ocurrido en alguna fase de nuestra evolución constitucional, no se le reservaban en la Constitución, sino que le vendrán atribuidos por la legislación ordinaria. Con la consecuencia de que, desde el punto de vista constitucional, no podrá hablarse de unas funciones propias de los municipios o de las provincias, ya que sólo dispondrán de aquellas funciones que les sean asignadas por el legislador ordinario.»

Esto quiere decir que será a través de esta posterior formulación legislativa que se plasmará, en último término, el alcance y el contenido de la autonomía local. Ahora bien, como se verá posteriormente, el Tribunal Constitucional ha despejado ya algunas claves de cómo debe interpretarse el concepto de autonomía en la esfera local.

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Dado el sistema de atribución de competencias al que anteriormente hacíamos referencia, para poder proceder correctamente a dar una respuesta a esta cuestión, es ineludible distinguir las competencias que el Estado se ha reservado con carácter exclusivo en esta materia de las que son asumibles por las Comunidades Autónomas.

Dentro del conjunto de materias previstas en el Art. 149.1 de la Constitución y que son las correspondientes al Estado, el apartado n.º 18 establece que éste ostenta la competencia exclusiva para regular «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios»; por lo tanto hay que concluir en primer lugar que corresponderá al Estado, en cualquier caso y con independencia de los contenidos estatutarios, dictar las bases del régimen jurídico de la Administración Local (bases del régimen local), y del régimen estatutario de sus funcionarios.

A partir de esta reserva a favor del Estado, debe responderse a continuación a la pregunta de cuál es la posibilidad de asumir competencias en esta materia que tienen las Comunidades Autónomas. Y para ello hay que distinguir dos supuestos diferenciados en función del distinto alcance de los Arts. 148.1.2.º de la Constitución y del juego de los Arts. 148.2, 149.3 y 151. En el primero se regula y se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en: «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre corporaciones locales, cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local».

Es preciso observar que de acuerdo con este precepto, la asunción de competencias en favor de las Comunidades Autónomas es posible, pero opera por vía indirecta y sustitutiva a través de la regulación ordinaria que el legislador post-constitucional establezca en esta materia. Ante esta primera vía, la Constitución ofrece en cambio, otra alternativa en orden a la atribución de competencias a favor de las Comunidades Autónomas en esta materia y que opera a través del juego combinado de los preceptos 149.1.3 de la Constitución en relación con el Art. 151 y la Disposición

Transitoria Segunda de la misma norma fundamental. Según el primero de estos artículos, las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución, podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía; y de conformidad con los otros dos preceptos mencionados, no será necesario que transcurran los cinco años de transitoriedad previstos en el Art. 148, para aquellas Comunidades Autónomas denominadas históricas, y para las que accedan a la autonomía por el procedimiento del Art. 151.

A la vista de esta regulación, que postula la Constitución, hay que concluir afirmando que en materia de Administración Local nos encontramos con dos niveles diferenciados en cuanto al alcance competencial de las diferentes Comunidades Autónomas. Unas, como son por ejemplo la catalana y la vasca entre otras, que, por haber accedido a la autonomía a través del Art. 151 de la norma fundamental, han podido asumir y de hecho han asumido como veremos seguidamente, el nivel máximo de competencias no reservadas al Estado; y otras, que tienen un contenido competencial más limitado y sujeto por lo tanto a las previsiones que posteriormente establezca el legislador ordinario en esta materia.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Catalunya, en su Art. 9.8, confiere a la Generalitat competencia exclusiva en materia de Régimen Local, sin perjuicio de lo que dispone el n.º 18 del apartado 1.º del Art. 149 de la Constitución. ¿Cuál debe ser en este caso el alcance y el significado político-jurídico de la expresión «competencia exclusiva»?. La pregunta ha sido contestada con toda claridad por la doctrina y, en concreto, por el profesor Salas y se halla perfectamente explicada en el Art. 25 del mismo Estatuto de Catalunya, cuando en su apartado segundo dispone:

> «En el ejercicio de sus competencias exclusivas, corresponde a la Generalitat, según convenga, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección.»

Puede decirse por tanto, que ya tenemos perfectamente articulado el sistema de distribución en función de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Catalunya, formulada de la manera siguiente:

1) Al Estado le corresponde, en todo caso, dictar las bases de la Administración Local (primer nivel).

2) A partir de estas Bases y en función de las previsiones de los respectivos Estatutos de Autonomía y de la diferente situación competencial en las Comunidades Autónomas, en base a la vía de acceso a la Autonomía, a unas como en este caso la Generalitat de Catalunya, les corresponde ejercer el resto de potestades legislativas, reglamentarias y de ejecución; mientras que otras será a través de la legislación ordinaria del Estado donde se les otorgue el nivel concreto de competencias en esta materia. (segundo nivel).

3) El último caso y por falta de esta atribución competencial en los respectivos Estatutos de Autonomía, el Estado de conformidad con el Art. 149.3 de la Constitución —que le otorga la denominada competencia genérica de carácter residual— le corresponderá el resto de competencias en esta materia por no estar prevista a favor de las Comunidades Autónomas. Será por tanto caso por caso y a través del principio jurídico

de competencia antes mencionado, que se deberá determinar la norma aplicable y se conocerá su articulación definitiva.

Fijada ya la distribución competencial en esta materia, hay que concretar a continuación el alcance y el significado de la expresión «bases», de acuerdo con las normas constitucionales, con los contenidos estatutarios y fundamentalmente con la interpretación del Tribunal Constitucional.

EL SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN «BASES» DESPUÉS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EN RELACIÓN CON LA LEY 6/1980 DEL 17 DE DICIEMBRE DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

La Sentencia que a continuación se analiza, corresponde al recurso de inconstitucionalidad a la Ley dictada por la Generalitat de Catalunya y en la que se regulaba la transferencia, urgente y plena, de las Diputaciones catalanas a la Generalitat.

Aún cuando puede afirmarse que la mencionada Sentencia fue contraria a las tesis mantenidas por la Generalitat de Catalunya, dado que anuló la Ley y la declaró inconstitucional, debe decirse, a pesar de todo, que introdujo elementos muy clarificadores en dos órdenes de cuestiones de la máxima importancia y que pueden concretarse como sigue:

a) Interpretó cuál era el significado jurídico-político del término «bases» que establece el Art. 149.1.18 de la Constitución.

b) Concretó el alcance que debía darse al término «autonomía», en la esfera local y en la esfera de las Comunidades Autónomas.

En relación con el primer punto, los diferentes estudios de la Sentencia del Tribunal Constitucional han afirmado los siguientes principios, que se deducen de la misma:

1. Que existe una diferencia radical entre la concepción del término «bases» que utiliza la Constitución del 78 en el Art. 149.1.18 y la que en la técnica jurídica usual se conoce con el término «ley de bases o delegación legislativa»; ya que esta última opera y tiene incidencia únicamente en las relaciones entre la institución parlamentaria y el poder ejecutivo, y consiste en que la primera de estas Instituciones, mediante esta técnica, delega en la segunda la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias reservadas al poder legislativo.

2. Contrariamente, la técnica de las bases o normas básicas se situa en las relaciones entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas; y en este supuesto, la Constitución reconoce inequívocamente la potestad normativa de estas últimas, supeditándolas no obstante, al respeto a las normas básicas dictadas por las Cortes Generales.

El Tribunal Constitucional dice textualmente en uno de sus fundamentos:

> «La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un nuevo modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas

> condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que las potestades normativas de las Comunidades Autónomas no son en este supuesto de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente. Ésta es la interpretación que debe darse del artículo 149.1.18 de la Constitución, y al artículo 9,8 del Estatuto de Autonomía de Catalunya.»

Por lo tanto, de la Sentencia se deduce que el concepto de bases debe interpretarse en el sentido de fijación de unos principios o criterios básicos (unas condiciones básicas, en terminología del Tribunal), que actuan con efecto, positivo y negativo a la vez, sobre el legislador territorial. Positivamente, como principios inspiradores u orientadores de la legislación autonómica; negativamente, de manera que el legislador territorial no puede contradecir lo establecido por el estatal.

c) Asimismo, el Tribunal Constitucional introduce en esta Sentencia una doctrina de incalculable trascendencia, al interpretar que el concepto de bases debe entenderse en un sentido material por encima de una concepción formalista; el fundamento n.º 6 dice textualmente:

> «El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica no requiere en modo alguno la promulgación de leyes de bases o leyes marco, la noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como una noción material, y en consecuencia los principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.»

Y por último, el fundamento 5.º reconoce la dificultad de la determinación de este concepto y señala:

> «Ciertamente no será siempre fácil la determinación de lo que es y lo que haya de entenderse por regulación de los criterios básicos o establecimiento de las bases del régimen jurídico y parece imposible la definición precisa y apriorística de este concepto. Las Cortes Generales deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico y en caso necesario será el Tribunal el competente para decidirlo.»

Por lo tanto, a través de esta doctrina jurisdiccional del Tribunal Constitucional, se establecen en relación con esta materia los principios siguientes:

1. El concepto de «bases» no se halla ligado a la concepción de las leyes de bases, sino que debe interpretarse como los principios o criterios fundamentales de la materia de la que se trate.
2. Estas condiciones básicas no pueden implicar el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales ni impedir las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas.
3. El concepto de régimen jurídico de la Administración Local debe

referirse a la organización y a las competencias de aplicación general en todo el Estado.

4. Las normas básicas no han de ser formuladas de manera expresa en una ley específica y pueden por lo tanto detectarse, mediante la deducción del conjunto del ordenamiento vigente.

5. Finalmente y en concordancia con lo mencionado con anterioridad, no todas las disposiciones que aparezcan en una ley denominada básica tendrán necesariamente este carácter, aunque haya sido aprobada con esta finalidad.

En relación con el segundo punto mencionado y que se refiere a la autonomía local, aunque ya se han señalado anteriormente las cuestiones más sobresalientes, conviene recoger la interpretación que el mismo Tribunal Constitucional ha establecido.

En primer lugar hay que decir que, constitucionalmente, no se puede afirmar que la autonomía de las Comunidades Autónomas —en nuestro caso de la Generalitat— tenga el mismo nivel que la autonomía de los municipios o de otras provincias, considerando que el Tribunal Constitucional, como pone de manifiesto con evidencia la referida Sentencia, distingue claramente entre los dos niveles competenciales: el d las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y el de las provincias o municipios, dotados de autonomía administrativa. La Sentencia dice textualmente en su fundamento n.° 3:

> «En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder político entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y la provincia, y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito.»

En segundo lugar, establece la necesaria redistribución del ámbito competencial de cada una de ellas:

> «Si el poder público ha de distribuirse entre varios entes de los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringido lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuído.»

En el ámbito de las Diputaciones Provinciales, por ejemplo, esto conllevará el que, a partir del momento en que ha entrado en vigor la Constitución, sus competencias deban reducirse, tanto por arriba como por abajo, ya que algunas han de pasar a las Comunidades Autónomas —en Catalunya, a la Generalitat— y otras directamente a los municipios o a las agrupaciones de municipios.

Este criterio de redistribución forzosa, no se mantiene en el Proyecto de Ley de Bases presentado por el Gobierno en la anterior legislatura. Al contrario, en el mismo se potenciaba y reforzaba el papel de las Diputaciones Provinciales.

En tercer término, el Tribunal Constitucional describe lo que ha de entenderse por Autonomía Local, ligada a la expresión «la gestión de sus respectivos intereses» y que concreta con lo que denomina el «contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía local».

«La autonomía local ha de entenderse como un derecho de la Comunidad Local a participar a través de sus órganos propios en el Gobierno y Administración, en cuantos asuntos le atañan, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias...»

«El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes a favor de las Entidades Locales pero no eliminarlas por entero...»

CONSIDERACIONES GENERALES AL PROYECTO DE LEY DE BASES DEL REGIMEN LOCAL

A la vista de las consideraciones jurídico-constitucionales, expuestas y aunque la denominada «Ley de Bases del Régimen Local» objeto de la presente comunicación no puede considerarse como tal, ya que el Proyecto de Ley presentado en su día por el Gobierno de la UCD no se llegó a tramitar ni a aprobar —y, por lo tanto, en la actualidad está falto de validez y ha quedado sin efecto—; a pesar de todo, es conveniente señalar, aunque sólo sea a través de unas breves consideraciones de carácter general, cuáles eran los principios fundamentales que en él se articulaban y las correspondientes valoraciones jurídico-políticas que podían derivarse.

En primre término es preciso recordar que el Proyecto de Ley de Bases presentado en el mes de mayo de 1981, contenía un total de 137 artículos, 4 disposiciones transitorias y 8 disposiciones finales, y se estructuraba en 5 títulos que respondían a las denominaciones siguientes:

— Título Preliminar.
— Título I (de las entidades municipales) (6 capítulos).
— Título II (de las entidades provinciales) (2 capítulos).
— Título III (de las disposiciones comunes a las entidades locales) (7 capítulos).
— Título IV (de las haciendas locales) (8 capítulos).
— Título V (de las relaciones de las entidades locales con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas).

Ante esta extensa y minuciosa regulación propuesta puede decirse, tal como pusieron de manifiesto diferentes catedráticos de Derecho Administrativo, que a pesar de su denominación el Proyecto no respondía a las características formales ni al contenido propio de un texto básico; al contrario, su estructura correspondía a un verdadero texto articulado, completo, que regulaba el régimen local, y no cumplía por lo tanto las exigencias constitucionales antes sintetizadas sobre el alcance y el contenido propios de las bases del régimen jurídico de la Administración Local.

Se afirmó muy acertadamente que el Proyecto de Ley era un ejemplo claro del centralismo tradicional, el cual, desde el punto de vista normativo, se resistía a admitir las profundas novedades que la Constitución del 78 había introducido.

Podría decirse que, con pequeños cambios no muy relevantes, habría podido ser presentado perfectamente con anterioridad a la Constitución y, por lo tanto, servir a situaciones políticas anteriores.

En segundo término y como consecuencia directa de lo anteriormente

expuesto, el Proyecto excedía del ámbito material de la competencia reservada por la Constitución al Estado, con carácter exclusivo, y no asumía el significado que sobre el término «bases» establecía el Tribunal Constitucional.

Este hecho implicaba la invasión del campo de competencias reservadas a la Generalitat por su Estatuto de Autonomía y comportaba consecuentemente su modificación, a través de una ley de rango inferior y por un procedimiento no ajustado al establecido por ambos textos fundamentales.

En tercer lugar, y con palabras del profesor Nieto, el Proyecto se estructuraba de acuerdo con un orden muy pintoresco que no buscaba la más mínima justificación constitucional.

Así pues, en el punto tercero de la exposición de motivos, que después era ampliamente recogida en el texto articulado, se justificaba la regulación que se proponía en función de una distinción entre los denominados «aspectos más importantes del régimen local», y, por eliminación, el resto, de menor importancia; con el resultado de que era difícil hallar las coordenadas básicas y los criterios y principios de acuerdo con la concepción constitucional.

En cuarto término y sorprendentemente, el Proyecto se limitaba en la mayor parte de los casos a atribuir a las Comunidades Autónomas la regulación de aquellos aspectos considerados menos importantes; sin atender ni distinguir entre los dos niveles diferenciados constitucionalmente en lo relativo a las competencias que, en materia de Régimen Local, han asumido las Comunidades Autónomas: las de primer grado (procedimiento del Art. 151) y las de segundo grado (vía Art. 143).

En quinto término, es preciso decir que en el Título III, Capítulo 4.º, se incluía la regulación sobre «el estatuto de los funcionarios al servicio de las entidades locales», la cual no correspondía a esta materia sino que había que contemplarla en todo caso, en la legislación que se establecía sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, de conformidad con la parte final del Art. 149.1.18 de la Constitución.

En sexto término, no establecía una diferencia obligada entre lo que es propiamente el régimen jurídico de la Administración Local según la sentencia del Tribunal Constitucional —que ha entendido por régimen jurídico los aspectos básicos de la organización y la competencia de las entidades locales—, sino que, con esta regulación se incluían otras cuestiones como por ejemplo la contratación administrativa y las haciendas locales, que no posee en el mencionado carácter.

Finalmente, hay que decir que el Proyecto hubiera podido ser respetuoso con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Catalunya, si al menos hubiera establecido con precisión los artículos que debían considerarse como normas básicas del régimen jurídico de la Administración Local, distinguiéndolos así del resto de artículos que se regulaban; pero el Proyecto consideraba todo su contenido como regulación básica y de esta manera de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas.

A la vista de todo lo expuesto, se llegaba a la conclusión de que el Proyecto no procedía a la necesaria reestructuración y reorganización de las entidades locales siguiendo los preceptos constitucionales y, por lo tanto, que era susceptible de ser tachado de inconstitucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

— Alzaga, Oscar: *La Constitución española de 1978*, Madrid, Edición del Foro, 1978.
— Cassassas, Lluís y Clusa, Joaquim: *L'Organització Territorial de Catalunya*, Barcelona, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, 1981.
— García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, 1980.
— Garrido Falla, F. y otros: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Editorial Civitas, 1980.
— Muñoz Machado, Santiago: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1979.
— Muñoz Machado, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. I*, Madrid, Editorial Civitas, 1982.
— Trabajos Parlamentarios: *Constitución española*, Madrid, Cortes Generales, Servicio de Estudios y publicaciones, 1976.
— García de Enterría, Eduardo: *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

APENDICE

LA FUTURA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL Y LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE CATALUNYA (*)

El tema que me corresponde desarrollar es suficientemente amplio, vago, extenso y difuso para que en todo caso me permita e incluso me obligue, a una concreción inicial porque de lo contrario puede dar lugar a una exposición desordenada o sin interés. Yo creo que aquí lo que se pretende es una toma de posición sobre cómo debería ser la organización territorial desde la perspectiva de la Administración Local en el conjunto de España.

En primer término, deberemos examinar cómo se contempla la materia de Régimen Local en la Constitución, y como consecuencia, introducirnos muy concretamente en la división o delimitación de competencias, entre las que corresponden a la Administración Central del Estado, y las que corresponden a las Comunidades Autónomas; y en segundo término, sentada la anterior premisa, podremos contemplar en qué medida puede proponerse un modelo de organización territorial local que sea bien válido para el conjunto de España, o bien tome punto de referencia en algunas modalidades concretas y referidas, en este caso, a Cataluña.

Quizá equivocadamente pero yo quisiera conducir esta ponencia a términos muy estrictamente jurídico-constitucionales. Entre otras razones porque la política ya la hago en otros momentos y así recupero una vieja afición a este tema; me parece que ustedes incluso disfrutarán más, porque si lo que debo decir es que todo lo que no va bien es porque hay unos que lo hacen mal, esto ya lo digo fuera. Aquí me parece que es mejor que lo trate desde otra perspectiva.

---

* Transcripción de la grabación magnetofónica de la conferencia pronunciada por el Sr. Roca Junyent. Esta conferencia incorpora aspectos sobre la organización territorial de Cataluña no tratados en la ponencia que previamente había remitido. Por esta razón, y debido a su interés, reproducimos aquí los dos documentos.

1. *La competencia de Administración Local*

El aspecto básico es que la Constitución Española plantea un cambio total en la estructura de la Administración Local española, derivado lógicamente del cambio total de la Administración, en su conjunto. Por tanto es un tema que viene supeditado en su regulación a la propia distribución que entre el Estado y las Comunidades Autónomas se realice de la competencia sobre régimen local tal como figura en el artículo 149-1-18 de la Constitución.

¿Cómo distribuye el Estado y las Comunidades Autónomas esta competencia?. Esta cuestión es fundamental para ver qué tipos de administraciones locales u organizaciones territoriales locales pueden existir. La Constitución respecto del modelo autonómico parte del principio de la libre disponibilidad que quiere decir que las Comunidades Autónomas no vienen sujetas a la aceptación de un mismo techo competencial y que por tanto no existe una homogeneización competencial entre todas ellas, de tal manera que lo que sea adoptado por una Comunidad Autónoma no tiene forzosa y automáticamente que trasladarse a las demás Comunidades Autónomas. Por lo tanto, en la distribución entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas esta materia concreta de Régimen Local, podrán existir matizaciones o graduaciones distintas. No obstante, para una ponencia como la que estamos formulando nos hemos de sujetar a lo que podríamos denominar el criterio máximo en el sentido de qué es lo mínimo que puede conservar el Estado, que equivale a lo máximo que puede recabar o asumir una Comunidad Autónoma. Las matizaciones que se coloquen en medio de este abanico competencial en este momento no son interesantes aunque no debemos olvidar que existen y pueden existir; ahora, a los efectos casi académicos de esta ponencia, conviene situarnos en qué es lo mínimo que al Estado corresponda mantener, y qué es lo máximo que una Comunidad Autónoma puede asumir. Para la definición de este mínimo y de este máximo, afortunadamente tenemos en este momento ya un concepto o criterio del Tribunal Constitucional; se trata de un criterio de jurisprudencia constitucional que nos enmarca perfectamente este tema. Nos lo enmarca negativamente desde una posición política, y desde un cierto, diríamos, planteamiento estrictamente catalán, pero como mínimo nos ofrece un punto de referencia al que nos debemos sujetar, y que clarifica, incluso en algún aspecto positivamente, lo que puede ser esta distribución.

De acuerdo con el criterio del Tribunal Constitucional, corresponde en todo caso al Estado la fijación de las bases del Régimen de la Administración Local. Pero no entendiendo por bases un concepto formal («Ley de Bases») sino un concepto material; se entiende por Bases, los principios o criterios básicos que deben informar una determinada legislación. Por lo tanto pueden estar contenidos en leyes de bases, o incluso viene a permitir el Tribunal Constitucional, que no estén ni en una Ley, sino incluso en disposiciones de rango inferior. Lo que sí es cierto es que estos principios o criterios básicos inspiradores deben ser principios y nada más que principios; así, por ejemplo, si un principio es la Autonomía, una Comunidad Autónoma podrá regular como quiera su régimen local siempre y cuando respete la autonomía de estas corporaciones locales: autonomía en su funcionamiento, autonomía en su hacienda, autonomía en su forma de contra-

tación... Es decir, hay unos principios que deben ser respetados, que en este caso son niveles competenciales, incluso por aplicación del principio de la seguridad del ciudadano, y unos criterios básicos de una cierta homogeneidad. El ciudadano en el conjunto del Estado debe poder tener un punto de referencia en el sentido de cuál es el nivel o, el criterio básico de distribución competencial, y en este sentido son los criterios básicos los que corresponde definir a la legislación del Estado.

Por lo tanto, de acuerdo con el Tribunal Constitucional corresponde al Estado fijar los principios o criterios básicos conforme a los cuales debe regularse o desarrollarse la posterior capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas. En el otro extremo del abanico, lo máximo que pueden asumir las Comunidades Autónomas es todo lo restante. A partir de la definición de estos principios o criterios básicos, todo lo demás que incluye aspectos que no son únicamente secundarios, como a veces se ha dicho, sino que puede ser tan importante y principal y primario en la regulación como se quiera, puede ser asumido por las Comunidades Autónomas según se trate de una Comunidad Autónoma creada o constituída de acuerdo con el artículo 148 de la Constitución, o incluso dentro de estas últimas pueden haber diferencias porque se haya pedido más o porque se haya pedido menos y se haya negociado en un sentido o en otro. Esta, por lo tanto, es una primera distinción importante y fundamental. Por un lado, el Estado tiene un mínimo al que no puede renunciar, es decir, lo que diríamos un mínimo de derecho obligatorio al que no puede renunciar, que es exactamente la fijación de los principios y criterios básicos que deben conformar la organización y competencia de la Administración local; a partir de aquí las Comunidades Autónomas, según su propia voluntad, y naturaleza jurídico-constitucional, pueden alcanzar, con más o menos tiempo, desde el inicio del proceso o más adelante todos los demás aspectos de regulación de la vida local.

Dicho esto, nosotros tenemos un segundo punto de referencia que es muy elemental y como está superado no me voy a entretener pero debe ser examinada; se trata del proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, que el gobierno de la anterior legislatura presentó al Congreso de los Diputados. Clarísimamente era un proyecto de Ley de Bases que a mi entender no encajaba con esta filosofía porque de hecho era una regulación exhaustiva y plena de la administración local que no distinguía entre un tipo de Comunidades Autónomas u otras, y a todas ellas las dejaba con un mismo techo que de hecho era puramente reglamentario; la ley venía a decir: le fijo a Vd. todo cuanto entiendo que me interesa a mí como Estado, y a partir de esto le dejo a cada Comunidad Autónoma, y a todas por un igual, las cuestiones de mero desarrollo reglamentario que es un nivel de hecho, no legislativo. Por esto se ha dicho que de acuerdo con esta Ley, las Comunidades Autónomas vendrían obligadas para dar trabajo a su propio Parlamento, aquéllas que lo tengan, a elevar a categoría de norma legal lo que sería un desarrollo normal un mero reglamento porque la Ley de Bases de Régimen Local, de hecho, agotaba totalmente la materia importante principal y definidora de lo que es la Administración Local. El fin de la legislatura nos obliga a empezar de nuevo el proceso y en todo caso estamos pendientes de que por parte del nuevo gobierno se remita un texto que esperamos

que pueda inspirarse más fielmente con la doctrina que el Tribunal Constitucional ha establecido.

Entrando ya en los aspectos concretos, ¿cuál sería a mi entender el orden jerárquico, y el orden normativo que nos conduciría a un modelo territorial local?. Evidentemente necesitamos una ley del Estado que establezca estos criterios básicos y principios. He dicho ley del Estado porque me es igual que sea ley de Bases, que sea una ley orgánica por unas razones distintas, o sea una ley ordinaria; para mí no es importante que sea una Ley de Bases, sino que sea una ley del Estado. Nuestra configuración autonómica nos dificulta encontrar precedentes muy a menudo en el Derecho Comparado, pero que en la doctrina sí se han defendido. Es decir, una buena ley que no tiene precedentes, sería aquélla en la que un título preliminar o un título primero, estableciese una especie de decálogo de principios y criterios básicos muy fundamentales y elementales; este título sería de aplicación a todo el ámbito territorial español. A partir de aquí, un título segundo desarrollaría pormenorizadamente los aspectos de cada uno de estos principios, y sería de aplicación en primer lugar a las Comunidades Autónomas que no tengan asumidas competencias en materia local y en segundo lugar, sería de aplicación a las Comunidades Autónomas, que teniendo asumidas las competencias en materia de régimen local, no tengan desarrolladas todavía esas competencias de tal manera que en el interín podría ser de aplicación. En tercer lugar, la ley sería de aplicación a las propias Comunidades Autónomas, en uno u otro supuesto de los que he indicado antes y en aquellos aspectos en los que no tuvieren una regulación propia. Por lo tanto, es necesario distinguir un título primero de carácter genérico, amplio y con principios aplicable a todo el territorio, y un título segundo, que sería aplicable «en defecto de» y en régimen, diríamos, subsidiario respecto de una legislación propia, o en defecto de competencia en esta materia, en cuyo caso se aplicaría lo que podríamos decir el régimen común. Para mí este sería el primer enfoque positivo. Hubo un momento en la anterior legislatura que el proceso estuvo muy a punto de conducirse por esta vía, pero que circunstancias políticas, que ahora no hacen el caso, decidieron otro enfoque; evidentemente fue una lástima porque se estaba en una vía que hubiera sido mucho más respetuosa con la propia y con la filosofía que inspira la Administración Local en la nueva situación política y social.

2. *Las posibilidades de organización territorial local*

Partiendo de esta Ley, es el momento en que debemos encontrarnos ya en un modelo de organización territorial concreto. En nuestra organización territorial local, al margen de quien legisle, sea el Estado o la Comunidad Autónoma, concurren diversas entidades locales, y además, concurre una dificultad que examinaremos. De acuerdo con nuestra Constitución la provincia, además de una delimitación para la administración periférica del Estado, tiene naturaleza de entidad local. Tenemos también municipios, y tenemos las posibilidades constitucionalmente abiertas, y estatutariamente recogidas en casi todos los Estatutos, para el desarrollo de otras entidades locales vía «agrupación de municipios» que en Catalunya serían las Comar-

cas. Paradógicamente el Estatuto de Madrid también regula, diríamos por un problema de mimetismo con el Estatuto de Catalunya, la existencia de Comarcas, con lo cual me temo que el distrito de Leganés acabe convirtiéndose en la comarca de Leganés. Tenemos, pues, las provincias, los municipios, y esta entidad por crear o desarrollar, que en unos casos responde a una tradición histórica y a un arraigo importante que es la realidad comarcal y en otros casos es una reserva, debido más al agravio comparativo que viene inspirando muy a menudo nuestra filosofía autonómica que una necesidad objetiva. Es necesario entender los resultados que pueda ofrecer este conjunto de posibilidades.

Si tenemos en cuenta que un principio de mera racionalidad administrativa impondría lógicamente, a la vez, que esta Administración Local (provincias-comarcas-municipios, comarcas en interrogante, pero provincias-comarcas posibles y municipios) se correspondiera con la administración periférica del Estado de tal manera que el ciudadano no tuviera, diríamos, delimitaciones territoriales distintas dentro de su propio ámbito territorial en tanto en cuanto se tratase de una cuestión local, o en cuanto se tratase de una cuestión de la administración central. Corresponde luego ver cómo se engarza todo este esquema local, con lo que es la Delegación del Gobierno, la subsistencia de las provincias y de las delegaciones provinciales de los Ministerios, e incluso en algunos supuestos cómo se contempla, y creo que ha sido objeto de este seminario, las cuestiones relativas a la organización judicial, a la organización eclesiástica, a la organización militar, y otras que existen en nuestro país digamos, con una cierta riqueza de imaginación.

En primer término existe el hecho provincial. Mi primera y personal reflexión en este tema es de que la provincia ha sido cuestionada desde el año 77 en toda España por un reflejo, yo me atrevo a decir mimético de lo que ocurría o lo que se pensaba singularmente en Catalunya. El hecho provincial no se ha aceptado fácilmente, y en toda discusión estatuaria existía una tendencia a decir que las provincias debían regularse. El hecho de que en Catalunya la provincia sea un hecho a mi entender superpuesto, artificial y con poco arraigo, no quiere decir que en el País Vasco, por ejemplo, el hecho provincial sea de una importancia decisiva, y muy posiblemente, no quiero meterme en camisa de once varas, la entidad con más personalidad en Extremadura puede ser el hecho provincial, o lo puede ser en Andalucía donde la entidad provincial ha cuajado. Por el contrario, el hecho de que en Catalunya no cuaje no debe traducirse en cuestionar toda la realidad provincial en el conjunto del Estado porque me parece un absurdo. Por lo tanto hay un hecho provincial que existe, y que debería ser por lo tanto respetado, y está el hecho de cuestionar la existencia de las provincias en algunos territorios concretos y en algunas comunidades concretas como es el caso muy claro y evidente de Catalunya en donde la propia Constitución, con más o menos entusiasmo por parte de los críticos a los que en este caso me sumo, nos da las vías posibles para salir de la estrechez que el hecho provincial presentaría para una organización local propia en Catalunya, que luego analizaré. Pero por tanto hay el hecho provincial a nivel general español, que me parece no cuestionable, y existe el hecho local que me parece no tan solo no cuestionable, sino de que hoy requiere una potenciación importante. No obstante, hay un hecho a plantearse con

toda seriedad alejándolo especialmente de lo que podríamos decir una coyuntura electoral: ¿la dimensión local española es suficiente para plantear una administración eficaz, ágil y suficiente?. Aquí yo creo que caben dudas serias y es en donde el hecho comarcal, o el hecho de una división intermedia entre la provincia y los municipios pueden servirnos positivamente como un instrumento de potenciación de muchos servicios de la Administración Local. Confluye hoy en el campo de la organización local en todo el mundo occidental un doble movimiento; por un lado hay una serie de servicios que tienden a salir del ámbito local, en tanto en cuanto afectan a criterios de planificación o son servicios que sobrepasan el ámbito municipal, y por el contrario hay otros servicios que tienden a estar más arraigados y estar más próximos a una gestión o participación de los propios ciudadanos. Este es un hecho que está confluyendo hoy en todo el mundo de la Europa Occidental. Un ejemplo muy claro que suele ponerse, es el caso por ejemplo de los del servicio o consumo de agua; es evidente que la traída de aguas hoy depasa en muchos casos el ámbito municipal, y por el contrario muy posiblemente la gestión de este servicio, una vez asegurada la traída de aguas puede ser mucho más próxima a la realidad municipal que no a una realidad comarcal o provincial. Es también el caso de los tratamientos de basuras, o de estaciones depuradoras; muy posiblemente estos servicios tienden a superar, y a veces burlar, el ámbito municipal, y por el contrario encontramos mayor posibilidad de desgajar lo que es el aspecto de gestión del servicio para trasladarlo a un ámbito más próximo de la realidad municipal.

Por lo tanto, en toda la vida local española, es decir, entre la provincia, la comarca posible y el municipio, lo que está por plantear es una seria, una auténtica redistribución de competencias. No podemos empezar, al menos a mi entender, el planteamiento de la nueva organización local española sin plantearnos seriamente de qué manera deben redistribuirse las competencias entre los diversos entes locales que existen, o aquéllos que potencialmente pueden existir. Esto comportará incluso previamente una propia redistribución de competencias entre la propia Comunidad Autónoma, y estos entes locales, es decir, qué servicios, qué competencias de los que hoy asumen los entes locales corresponden ser asumidos por la Comunidad Autónoma y qué servicios, por el contrario, impropiamente se están atribuyendo a las Comunidades Autónomas cuando sería mucho mejor que estuvieran asumidos por entidades locales menores. Este planteamiento es básico. Yo creo que sería sumamente arriesgado intentar hoy, en el escaso margen de esta ponencia una configuración en esta línea, pero en todo caso quiero establecer dos criterios que me parecen muy importantes.

Hemos de distinguir entre la titularidad, y por lo tanto la responsabilidad de las competencias y la gestión de las competencias y de los servicios en que estas competencias se producen. Para entendernos ¿a quién corresponde la titularidad del servicio de enseñanza o de la educación?. Yo creo que es indudable que corresponde a la Comunidad Autónoma. La gestión de este servicio, ¿puede municipalizarse?; puede, posiblemente pero nunca la titularidad. La titularidad es una obligación fundamental que se deriva de la obligación fundamental que la Comunidad tiene, en tanto en cuanto persona jurídico-política, y por el contrario el tema de la gestión puede proyectarse hacia abajo, hacia las administraciones locales. Lo que no

tiene sentido es que hoy se intente en cierto modo discutir la titularidad del sistema educativo compartiéndolo o troceándolo en función de la organización territorial; lo que sí tiene sentido en todo caso, es de qué manera se distribuye esta gestión. Hoy, en muchos casos, nos encontramos que en competencias sanitarias concurre la Comunidad Autónoma, el Estado, la Seguridad Social con todos sus planteamientos diversos, la provincia, las Diputaciones, municipios, etc. Esto no tiene sentido. Hay una necesidad de concentración de titularidad, por un lado, y de un proceso paralelo de descentralización administrativa en los niveles locales, por otro. Esto sería pues un proceso de plantearse seriamente cual es la redistribución de las competencias entre unas autoridades y otras, entre unos entes y otros, y así la delimitación local resultará mucho más fluida, y mucho más tranquila.

3. *El modelo territorial local en Cataluña*

A partir de aquí tengo que hacer una referencia concreta a cual es, a mi entender, el modelo territorial local en Catalunya, y la vía a través de la cual puede alcanzarse; siempre con la máxima, para entendernos, asepsia política. Hemos de dejar para otros forums el saber si hasta ahora no se ha alcanzado es por culpa de la incompetencia de unos o, diríamos de los obstáculos de otros. El punto de partida es que la Constitución nos marca una primera vía para poder adecuar a la voluntad política de Catalunya la organización local y ofrece la posibilidad de que existan organizaciones u organismos representativos de las provincias que adopten una configuración distinta de la Diputación, y la posibilidad de modificar mediante ley orgánica la delimitación del hecho provincial. Por lo tanto, desde el punto de vista de las propias competencias autonómicas, puede perfectamente el Parlamento Catalán legislar para cambiar la denominación y estoy hablando muy simplemente en este momento, de la denominación de los órganos representativos de las provincias. Las Diputaciones pueden pasar a ser en Catalunya perfectamente unos Consejos Territoriales, como se los denominaba la ley que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional; pueden por tanto, perfectamente cambiar de denominación dentro de las propias competencias que corresponden al Parlamento Catalán.

Finalmente el Parlamento Catalán puede proponer al Parlamento Español el cambio de la delimitación territorial de las provincias para ajustarlas a la realidad o a la voluntad política de Catalunya a través del hecho de las Veguerías que tenía y tiene su tradición su presencia en la administración catalana. Quiero decir, que por la vía del doble juego de una Ley del Parlamento catalán, y de una Ley del Parlamentoo español, a propuesta del Parlamento catalán, podríamos perfectamente estructurar la realidad catalana en Veguerias sustituyendo el hecho provincial. Ello es una cosa factible cuya única trascendencia que podría tener sería en la medida que incrementa por mandato constitucional, la representación que Catalunya tendría en el Senado a través de que cada provincia envía el mismo número de senadores; así la división en más del hecho provincial catalán aumentaría la representación senatorial catalana en el Senado. Me parece que es un tema menor sobre todo por la escasa vocación de Cámara Territo-

rial que tiene el Senado, y por lo tanto que unos senadores más o menos no influirían excesivamente en las funciones del Senado. Existen por otra parte, posibilidades constitucionales de establecer los mecanismos correctores de este peso a base de configurar representaciones suplementarias de las demás Comunidades a través del sistema de las primas que se pueden establecer de la representación que los propios Parlamentos envían al Senado y nada impediría que los demás Parlamentos, en función de los criterios que se aprobasen, pudieran tener una representación directa sin ningún tipo de problema más que la voluntad política, y que nos permitiría en breve plazo encontrarnos con la estructuración en Vegueries sustituyendo la estructuración provincial, habiendo sido aceptada tanto por el Parlamento catalán como por el Parlamento español.

En una segunda etapa nada impide constitucionalmente ni estatutariamente, que el Parlamento Catalán legisle sobre la organización comarcal en Catalunya. Es decir, no existe ningún obstáculo constitucional para impedir delimitación comarcal en Catalunya. Es un tema en todo caso político de saber si han de ser las mismas Comarcas que existían durante la Generalitat republicana o deben existir otras, pero constitucionalmente el instrumento para poderlo hacer es exclusivamente una ley del Parlamento catalán, que delimite en Comarcas el territorio de Catalunya, y a partir de aquí este tema está evidentemente, diríamos, resuelto. Hay los problemos de cuales serían las competencias de esta comarca y el tema de su propia elección, en el sentido de si ha de ser una elección directa de cada ciudadano, o vienen representadas dichas comarcas en sus órganos representativos por los propios municipios. Todo ello, es un tema político pero que no afecta a la posibilidad de legalizarlo. En todo caso y aunque yo discrepo de la Ley Electoral de Diputaciones avanzo que a mi entender sólo existen dos posibilidades. La organización representativa de la comarca puede confiarse perfectamente a la elección directa de los ciudadanos de cada comarca y no hay ningún inconveniente siempre y cuando sea elección directa para votar a los diputados de cada comarca. Y si no es este sistema, puede ser perfectamente el de la elección indirecta mediante el voto directo de los concejales; lo que no puede hacerse es un sistema que el voto indirecto venga suplido por el peso de la representación que cada uno lleve detrás, porque en este momento estamos alterando la naturaleza de la agrupación de municipios que forzosamente la Constitución nos impone. Por lo tanto, el hecho comarcal también es perfectamente plausible y viable de que pueda desarrollarse en esta segunda etapa. El proceso se habrá iniciado en primer lugar con el hecho de las Vegueries en el que el Parlamento español tiene una intervención cierta y, segundo el hecho comarcal en el que el Parlamento catalán tiene una competencia exclusiva, total y absoluta. Esta competencia debe respetar la autonomía local, en el sentido de que no se puede reducir las competencias del municipio a la nada para que no desaparezca como entidad local; puede haber, sin embargo, una redistribución de competencias entre unos y otros, y esto se puede hacer en el ámbito de nuestras competencias.

4. *La organización periférica del Estado*

Queda un tercer aspecto que es el de adecuar esta realidad de la organización local catalana a la organización periférica de la Administración del Estado. En este sentido, contrariamente a lo que parecería desde determinadas visiones, yo personalmente soy plenamente partidario de la potenciación de la figura del Delegado del Gobierno, en los términos que constitucionalmente se señalan, pero un Delegado del Gobierno que de hecho viene a sustituir lo que es la administración ordinaria, y que asume, por lo tanto, las figuras un tanto híbridas en este marco resultante de los Gobernadores Civiles o de los Delegados periféricos de la Administración que pasan a integrarse dentro de la institución de la Delegación de Gobierno, pero desaparecen como autoridades territoriales. La autoridad territorial, representante de la Administración Central en cada Comunidad Autónoma tiene un ámbito territorial conjunto a toda la Comunidad y es su staff los que en todo caso se acomodan, lógicamente a lo que es la propia Administración Local en cada una de las Comunidades Autónomas.

Esto deja evidentemente al margen lo que son lo que podemos decir las Administraciones Especiales. Así la Administración de Justicia, que por otra parte requeriría sólo un ligero encuadre porque el hecho comarcal tiende a encajar perfectamente con el hecho del Partido Judicial; las discrepancias actuales me parece que sólo son en dos o tres Partidos Judiciales, y por lo tanto es el encuadre del mínimo posible. Igualmente la administración eclesiástica a partir del momento en que existe la separación Iglesia-Estado es sólo un problema pastoral, y no afecta a la Administración del Estado y a la Administración Local, y la Administración Militar en donde el hecho de las Capitanías Generales, por razón de su tradición y por razón de que obedecen no únicamente a cuestiones de implantación o de representación territorial, sino a razones incluso de organización de la estrategia de defensa del conjunto del Estado, no vienen en modo alguno afectadas por esta organización.

5. *Conclusiones*

Me parece queel esquema presentado es el que debe regir. Se trata de un esquema que es válido para Catalunya, o que podría ser válido para Catalunya. En modo alguno existe la necesidad de que sea válido para otras Comunidades del Estado; en el País Vasco muy posiblemente su estructuración actual es la que les gusta, o por el contrario en Galicia, en donde posiblemente el hecho comarcal será mucho menor porque vendrá de hecho a suplir a una realidad local muy troceada en parroquias que no puede tener, para entendernos, la modernidad que hoy requiere una administración eficaz en este momento, o en Canarias, o en Baleares, en donde el hecho insular comporta unas especifiquidades distintas. Por tanto, cada Comunidad Autónoma, en función de su especificidad, podrá adoptar una organización local y territorial distinta. En cambio, concretamente, en Catalunya la organización podría estructurarse de la manera expuesta, y lo puede hacer por las vías constitucionales y estatutarias que tenemos a nuestro alcance. Podría haberse hecho de otra manera; el texto constitu-

cional no lo ampara, no lo permite, pero en todo caso tenemos hoy las vías suficientes para poderlo enfocar desde aquí. Otra cosa será que exista más que voluntad política, lo que podríamos decir los niveles de consenso que en una regulación de este tipo son imprescindiblemente necesarios, porque de lo contrario puede convertirse en una polémica absurda, partidista y sectaria, en la que cuenta mucho más las razones electorales que las razones institucionales.

Capítulo 3

LA EXPERIENCIA FRANCESA: EL INFORME «VIVRE ENSEMBLE» Y LA DESCENTRALIZACION REGIONAL (*)

Por *Olivier Guichard*

Desde que la reputación de Tocqueville se extendió fuera de las fronteras de Francia a un gran número de países del mundo, sabemos todos que los problemas de la descentralización aparecen en todos aquellos regímenes que empiezan. No es de extrañar que la organización territorial francesa fuera fijada en 1789. Este cuadro general y esta tela de fondo sobre la cual se suceden las experiencias actuales es un paisaje muy simple que ha permanecido invariable desde 1789; esta tela de fondo son las Provincias y los Municipios.

Los municipios franceses no son una novedad en el momento de la Revolución de 1789, ya que la mayor parte de las veces coinciden con las antiguas parroquias. La parroquia francesa, era la jurisdicción de un sacerdote sobre un pueblo, una ciudad, una aldea, y era tan importante en aquella época porque el párroco efectuaba los registros civiles y los parroquiales. Cuando hay que buscar datos anteriores a 1789 sobre registros civiles hay que buscar en los archivos parroquiales. Este municipio, esta parroquia se remonta, según los historiadores, al siglo X o XI aproximadamente, época en la que se forma la división de las parroquias. Una vez terminados los municipios, a principios del siglo XIX, no recibieron las leyes constitucionales definitivas hasta 1884, fecha de la ley que institucionaliza los municipios en Francia; sin embargo, las provincias habían sido creadas por la Ley de 1871, algunos años antes. Existen, por tanto, dos leyes básicas en Francia para las colectividades locales.

Esta antigüedad de los municipios ha creado una vitalidad, una solidez de la democracia local que encontramos hoy con cierto número de arreglos. La función principal de la ley de 1884 es que los municipios admi-

(*) Este capítulo se basa en la transcripción de la grabación magnetofónica de la conferencia del Sr. O. Guichard.

nistren libremente los asuntos de su territorio, es decir, que el Alcalde del municipio elegido por el Consejo Municipal es de hecho, como se decía en el antiguo régimen de Francia, «rey en su Consejo», porque es a la vez Presidente del Consejo Municipal y del Ejecutivo; es decir, el Alcalde hacía aplicar las decisiones que habían sido tomadas por el Consejo Municipal.

EL PROBLEMA MUNICIPAL

Pero el origen parroquial que evoqué anteriormente ha tenido un inconveniente durante el transcurso del siglo XIX, que es el de multiplicar todos los pequeños municipios; actualmente, nos hallamos en una situación poco satisfactoria, ya que tenemos 36.400 municipios de los cuales 25.000 tienen menos de 500 habitantes. Esta multiplicidad de los pequeños municipios ha provocado verdaderos esfuerzos de reorganización que trataré seguidamente, siendo uno de ellos el de la Comisión «Vivre Ensemble» (Vivir juntos). Todo pequeño municipio es una entidad que no posee ni medios, ni poder y no puede escaparse de la tutela del Estado que es lo que les ha ocurrido durante el transcurso de muchos años a los pequeños municipios. Entre el Gobernador que representa el Estado en las provincias y que tenía bajo su tutela a los municipios y a los diferentes servicios exteriores del Estado (por ejemplo obras públicas, minería, etc.) se produce una tutela del Estado sobre los pequeños municipios, que es cada vez más pesada de soportar, y que hemos intentado aligerar desde hace algunos años en Francia.

En Francia tenemos un centenar de provincias, más las provincias de «Ultramar», que están agrupadas bajo un Consejo (el «Consejo General») que, desde 1883, es elegido en los Partidos Judiciales. El Partido Judicial es una subdivisión de la Provincia, y está compuesto por varios municipios; finalmente es sólo una circunscripción electoral para elegir un Consejo General y no tiene otra función puesto que no existe Asamblea Judicial. Es la reunión de los Consejeros Generales la que administra el conjunto de los municipios y esa administración gira alrededor del Consejo General y del Gobernador que representa al Estado y a todos los Ministros del Gobierno. Dentro del cuadro tradicional formado por la Provincia y el Municipio ha tenido lugar, desde la Revolución francesa, un movimiento muy rápido de crecimiento de competencias de los colectivos públicos tanto del Estado como de la Provincia y de los Municipios. Cada organismo público tiene tendencia a incrementar sus competencias por lo cual se produce una superposición dentro de una especie de regulación hecha por el Estado. Entre el Gobernador y los Alcaldes existía una corriente permanente a nivel administrativo que intentaba poner orden sobre estas superposiciones de competencias; los intentos de supresión han tenido resultados desiguales. Frente al hecho de 36.400 municipios, 100 provincias y más recientemente 22 regiones, ha habido múltiples tentativas de simplificación de la vía administrativa francesa. Todos los esfuerzos de descentralización emprendidos se han estrellado frente al hecho de las transferencias de poder del Estado hacia un pequeño municipio de 200 habitantes, por ejemplo, que sólo tenía un funcionario a media jornada para poder ocuparse de los asuntos oficiales; dichas ten-

tativas estaban predestinadas al fracaso. Es imposible traspasar competencias a una comunidad tan reducida. Esto explica que se haya intentado desde siempre reagrupar los municipios, los más pequeños, naturalmente, pero sin éxito. En el origen de estos fracasos sucesivos hallamos la multiplicidad de cargos pues en Francia se puede ser a la vez Diputado o Senador, es decir Parlamentario y al mismo tiempo Alcalde de un Municipio o Consejero General, de una misma Provincia, y hoy mismo Consejero General de una Región, y asimismo hasta 1958, ministro.

Era yo mismo uno de estos ejemplos lamentables de multiplicidad de cargos. Hoy todavía soy presidente del Consejo Regional, que agrupa 5 provincias, Alcalde de un municipio de 15.000 habitantes, y presidente de un Sindicato de Municipios, tema sobre el cual volveremos a hablar. Todos los Gobiernos han intentado suprimir esta acumulación de poder: en 1974, el presidente Giscarg d'Estaing, anunció que haría un proyecto de ley para suprimir estas acumulaciones, pero se dio cuenta que era verdaderamente difícil y no llegó a conseguirlo. En cuanto al señor Mitterand, una vez elegido, nombró un secretario de Estado, especialmente encargado de eliminar estas acumulaciones, y este secretario de Estado no obtuvo los resultados previstos. La razón es muy sencilla: era el Parlamento que tenía que votar una Ley sobre la acumulación de cargos, y eran los propios Parlamentarios los que la ejercían, por lo que preferían seguir siendo diputados y alcaldes al mismo tiempo. Pero las acumulaciones son importantes porque dan a muchos políticos la posibilidad de ejercer un mandato municipal.

Se ha intentado agrupar estos 25.000 municipios de menos de 500 habitantes y se ha fomentado su fusión concediéndoles ventajas fiscales. En 1972 una Ley del ministro del Interior, Sr. Marcellin, previó esta posibilidad de fusión; la aplicación de la Ley fue un fracaso porque hubieron unas 1.200 fusiones de municipios sobre el total de 36.400. Algunos años antes, cuando yo estaba encargado de la Ordenación del Territorio, había intentado crear un nuevo sistema de municipios, los «municipios urbanos»; nos hubiera gustado que este proceso se hiciera voluntariamente pero entre 1965 y 1966 sólo se crearon en Francia 9 municipios urbanos de importancia desigual y si bien existen todavía, tienen un funcionamiento lento y pesado que no ha dado el resultado apetecido. Se habían creado a principio de la IV República un sistema de «Sindicatos Intermunicipales de vocación múltiple», que agrupaban los municipios bajo las siglas SIVOM que se parecen mucho a las comarcas españolas es decir, un reagrupamiento de municipios para hacer diferentes cosas. El Sindicato que presido, por ejemplo, agrupa 8 municipios que cuentan con unos 50.000 habitantes, para tratar los problemas de saneamientos, conducción de aguas, recogida de basuras, etc. Es una fórmula, funciona muy bien en Francia, ya que tenemos unos 2.000 Sindicatos intermunicipales, que solventan los inconvenientes de los pequeños municipios.

LA DESCENTRALIZACION REGIONAL HASTA 1981

Igualmente han habido proyectos en materia regional. En 1946, Michel Debré, antes de ser primer ministro había intentado un sistema donde se eliminaban las 100 provincias y las 22 regiones, y se creaban 46 provin-

cias regionales; es decir, que se creaba una entidad intermedia sobre la cual se podía descentralizar sin muchas dificultades evitando el problema de las provincias y municipios demasiado pequeños. Los municipios fueron creados al final del siglo XVIII, con la idea que todos los habitantes pudiesen en un mismo día ir y volver a caballo de su domicilio al lugar de la reunión. Este sistema de división, actualmente desfasado, justifica que el señor Debré pensara en estas 46 provincias regionales.

Es al final de la IV República, hacia 1955, que aparecieron en Francia las «Regiones de Programa», es decir regiones en las cuales el Estado quería programar sus equipamientos, agrupando cada una de ellas varias provincias. Las Regiones de Programa fueron creadas en 1956 y a partir de 1959 se intentó agrupar las otras divisiones administrativas, es decir la judicial, la militar y la de enseñanza. Fueron 22 en 1960 excluyendo Córcega. En 1964 creé los primeros Comités de Organización de las Regiones (CODERS) y en 1968 el problema regional fue expuesto de manera clara por el general De Gaule en el discurso del 24 de marzo en Lyon, donde habló de encontrar un nuevo equilibrio entre las colectividades locales, con esta frase: «el esfuerzo multisecular de centralización no va a imponerse más en Francia, y es necesario que entremos en la vía de la descentralización». Después de este discurso de 1968 puso en marcha un Referéndum sobre la regionalización que hacía de la Región francesa una nueva colectividad territorial sobre la cual debía ser descentralizado un cierto número de poderes del Estado. Este texto, que modificaba al mismo tiempo la estructura del Senado francés, fue puesto a consulta, en marzo de 1969, y el 52,8 % de los franceses votó en contra; poco después, el general De Gaulle dejó el poder. Pero el problema de la descentralización que fue bien presentado al país, merecía una respuesta. El presidente de la República, Pompidou, creó por la Ley de 1972, las nuevas regiones, y que son las actuales. Estas regiones según la Ley de 1972 no eran colectividades locales, sino que poseían un régimen un poco particular y eran menos autónomas que las colectividades locales.

Las regiones de 1972 existen todavía, pero están en vías de transformación ya que en la Ley sobre Descentralización del 2 de marzo de 1982, el señor Deferre, ministro del Interior, previó que aquellas regiones se convertirían en Administraciones locales, cuando su Consejo fuera elegido por sufragio universal; mientras tanto, los Consejos Regionales están compuestos por todos los parlamentarios de la región. En mi región, por ejemplo, de 5 provincias, hay 40 parlamentarios y 40 representantes de los Consejos Generales de las Asambleas de las Provincias. Los Consejos Regionales se eligen por sufragio universal y por un sistema proporcional, la región se transformará en una Administración Local de pleno derecho.

EL INFORME GUICHARD DE 1977

Acepté en 1976 una misión del presidente de la República, Giscard d'Estaing, que consistía en intentar reestudiar las competencias del Estado y de los colectivos locales, a fin de aumentar las responsabilidades de éstas así como de los colectivos municipales y provinciales. Este fue el objeto del Informe «Vivre Ensemble» («Vivir juntos»), que entregué

en 1977, pocos meses antes de las elecciones municipales, y que conoció un destino muy original. Se trataba de un informe bastante completo que tenía en cuenta todos los aspectos de la vida municipal y provincial, pero que afirmaba que no se pueden descentralizar los poderes del Estado sobre los pequeños municipios, pues para los equipamientos de cierta importancia había que hacerlo de manera que los municipios se unieran en Sindicatos o en Comunidades de Municipios, a los cuales se les otorgaría una fiscalidad particular y diferente a la de los municipios de base. Cuando decía que hay 36.400 municipios significa que existen 36.400 alcaldes en Francia, y que cada alcalde está mutuamente ligado a la autonomía de su municipio; hay pues una reacción de temor por parte de los alcaldes y sobre todo de los pequeños alcaldes del medio rural que tienen miedo de verse englobados dentro de un sistema donde no tendrían la misma libertad que antes. Esta libertad es ilusoria de todos modos, porque un funcionario a media dedicación con un presupuesto de 60.000 Fr. por año les da muy poca libertad. Sería necesaria una asociación con otros municipios para ser más eficaces. Pero en fin, un cierto número de ideas de este informe, como son la división de la fiscalidad entre los municipios, los sindicatos, y las provincias, han tenido cierto éxito.

Christian Bonnet, ministro del Interior, presentó en 1978, una Ley que fue discutida durante dos años en el Parlamento, primero en el Senado, y seguidamente en la Asamblea Nacional. La ley tenía la misma función que yo había propuesto para los municipios y las provincias, pero que no trataba el problema regional.

LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL DESDE 1981

Al mismo tiempo, el Partido Socialista en Francia hacía proyectos de descentralización, que iban bastante lejos, con una proposición de ley firmada por los señores Mitterand, Deferre y Mauroy, antes de su llegada al poder en 1981. En 1978-79 propusieron un régimen de descentralización muy amplio. Después del 10 de mayo de 1981 y de la toma de posesión del Gobierno Socialista, el ministro del Interior que había hecho añadir a su título el de ministro de la Descentralización, quiso proponer una ley sobre la descentralización. Asistimos pues, a un fenómeno administrativo extraño ya que existía una ley sobre las nacionalizaciones que realizaba una centralización muy rápida de las cuestiones económicas y una ley sobre la descentralización de las cuestiones administrativas. Y como no se podía hacer todo al mismo tiempo, el ministro del Interior quiso comenzar por una ley sobre las instituciones descentralizadas, reacción muy francesa, que empieza por resolver los problemas institucionales mucho antes de resolver los problemas de competencias y de recursos que eran para los representantes locales, más importantes que los de las instituciones. La Ley del 2 de marzo de 1982 denominada «Ley sobre los derechos y las libertades de las colectividades» tuvo dos aspectos importantes: en primer lugar, la supresión de la tutela directa de los gobernadores provinciales sobre los municipios, y en segundo lugar, sustitución por una tutela a posteriori haciendo que los gobernadores pudiesen presentar a los Tribunales Administrativos las decisiones de los muni-

cipios, pero sin tener el derecho de impedir las deliberaciones. Las disposiciones de 1982 completaban las ya tomadas en 1964 y 1974.

A partir de la ley del 2 de marzo, un municipio, una provincia o una región puede subvencionar, garantizar y efectuar préstamos directos a una empresa con dificultades. Esto es un elemento muy importante de esta ley, que desde luego, he combatido porque considero que es poner a los alcaldes y a los consejos municipales, especialmente de pequeños municipios en una situación muy difícil si tienen empresas con dificultades que es muy frecuente. Les será muy difícil resistir la presión de la población del municipio que exigirá que se haga lo necesario con el presupuesto municipal, para salvar una empresa; hay que contar que el presupuesto municipal es un 70 % dinero del contribuyente, y el 30 % restante son las subvenciones estatales. Si bien los Ayuntamientos tienen un poder económico de intervención poco utilizado desde hace año y medio, existe el ejemplo de algunos municipios que se han endeudado o han garantizado préstamos que habían sido solicitados por empresas con dificultades.

De hecho había sobre esta ley un segundo elemento importante concerniente a la provincia y a la región: era la transferencia del poder ejecutivo del Gobernador al presidente del Consejo Regional. Desde la ley de 1971, sobre las provincias, la Asamblea Provincial dirigía los asuntos pero era el gobernador como representante del Estado el ejecutivo de la provincia.

Es un evento importante en el derecho francés que ha sido bastante bien acogido por los presidentes en cuestión que se han acostumbrado a ser los jefes de la Administración Provincial o Regional. Así cuando la ley no era aplicada todavía, yo dependía del gobernador para ejecutar las decisiones de un Consejo Regional; ahora, me corresponde a mí ejecutarlas con los funcionarios regionales. Esta operación resultó muy costosa ya que multiplica los funcionarios regionales y genera más puestos de trabajo. Esto obliga a las Regiones a instalarse en sus propios locales cuando hasta ahora, vivían en los locales provinciales, y en Nantes por ejemplo, en Loira, estamos construyendo un inmueble regional. Pero es una modificación muy profunda y a mi parecer irreversible. No se podrá volver sobre la decisión de haber dado el ejecutivo al presidente, y los gobernadores no serán jamás los ejecutivos de la provincia o de la región. Para eso, hay que ver como se traduce todo ello respecto de las instituciones, las competencias y los recursos. Y aquí entramos en un sector mucho más confuso, porque se ha querido hacer muy deprisa, se ha cortado la Ley sobre competencias de los colectivos del Estado en dos o tres partes y se ha procedido a su votación separada; una parte fue votada hace tres meses, la siguiente que trata de los asuntos de urbanismo y de formación profesional lo será en mayo por la Asamblea.

Esta legislación que concierne a las competencias, es interesante para los municipios porque da a los alcaldes, siempre que exista un Plan de Urbanismo, el derecho a conceder los permisos de edificación que hoy pertenece al Gobernador, o más exactamente al director de Equipamiento.

En mayo será abordada la legislación sobre educación pública y asuntos sociales, y muchas competencias serán traspasadas a la provincia, y no al municipio, o a la región. Pero los grandes cambios han sido, sobretodo, los descritos anteriormente, es decir, las transferencia del poder

ejecutivo y los poderes económicos concedidos a los colectivos locales.

Poder económico significa especialmente dinero y presupuesto de las diferentes Administraciones Locales. Así la región del Loira (con cinco provincias; otras tienen 7 ó 9 como el Midi-Pirineos), que es la que yo conozco mejor, tiene 3 millones de habitantes y su presupuesto de 1983, es de casi 500 millones de francos. Paralelamente la provincia del Loira-Atlántida que es sólo la quinta dentro de la región, tiene muchas competencias de carácter social que le provienen del Estado, y un presupuesto de 1.800 millones de francos que es superior al de la región. De todos modos, la región gasta el 90 % de su presupuesto en inversiones, mientras que la provincia gasta el 75 % de su presupuesto en funcionamiento y sólo le queda el 25 % para inversiones. Para completar este cuadro, la ciudad de Nantes, con un poco más de 300.000 habitantes tiene un presupuesto de 1.300 millones de francos, aunque debe hacer frente a las cargas urbanas. Las 22 regiones francesas poseen (con todos los prespuestos) unos 5.600 millones, con el 90 % destinados a inversiones. Esta inversión es desigual según las regiones ya que algunas tienen un presupuesto de funcionamiento muy alto, como su vecina Languedoc-Roussillon (18 % del presupuesto para funcionamiento, y otras como la mía tiene menos del 4 %).

Permítanme añadir una palabra sobre algunos casos particulares. Córcega que sólo tenía una provincia hace sólo 20 años, ahora consta de dos, que forman una región, la cual se beneficia de un estatuto especial, votado por el Parlamento, que hace que su Consejo Regional haya sido elegido por sufragio universal, y mucho antes que otras regiones francesas. Debido a lo que sucede hoy en Córcega, este ejemplo no acostumbra a citarse.

Existen los problemas de «Ultramar» que para Francia plantean un problema de participación territorial muy particular ya que la mayoría, excepción hecha de la Guayana, son islas: la Martinica, Guadalupe, isla de la Reunión. El Gobierno había decidido crear una asamblea única que habría sido a la vez provincial y regional para cada isla. Esto ha sido combatido por la oposición y el Consejo Constitucional francés ha anulado la decisión del Gobierno, lo que hace que ahora en una misma provincia, que es una isla, vamos a tener una asamblea regional que será elegida dentro de 15 días, una asamblea provincial que será elegida por los diferentes partidos judiciales y los Consejos Regionales.

Existió una promesa de provincia vasca en el programa del señor Mitterand, pero no ha sido tenido en cuenta por razones sobre las que no voy a profundizar. Diré únicamente que a partir del momento que había prometido una provincia vasca, el Bearn reclamó su propia provincia, y la vida empezó a complicarse seriamente en los Pirineos Atlánticos.

Recordaré el hecho de estas divisiones regionales en Francia: región, provincia, municipio, no son obligatorias para los otros organismos públicos. Así la S.N.C.F. tiene una regionalización que no corresponde a las regiones administrativas y lo mismo ocurre con el E.D.F. para interconectar las redes; la radiotelevisión francesa tiene regiones que están algo más agrupadas, con sólo 12 regiones para T.V. La dirección de la educación pública corresponde ahora a las regiones. Los militares reagrupan

varias regiones y la iglesia ha seguido el recorte de las regiones administrativas, conservando en ciertas regiones la sede de los Obispos, especialmente en pequeñas ciudades, por razones históricas y tradicionales.

PERSPECTIVAS FUTURAS

¿Cuáles son, en una palabra, las perspectivas de esta legislación regional?. A mi parecer, los municipios rurales se federarán como yo había deseado en mi Informe de 1977 porque sino caerán bajo la tutela de la provincia. El mayor problema que tenemos en Francia, es el de la rivalidad entre regiones y provincias, ya que cada colectivo tiene una asamblea elegida por sufragio universal y muy politizada, y habrá que elegir si se da prioridad a una u otra. No sé como se hará; por esta razón, yo era partidario de la división en 46 provincias regionales inventadas por el señor Debré que les indicaba anteriormente. La idea regional es más fácil de hacerla viable en zonas que han sido tradicionalmente provincias como Alsacia, Bretaña, Languedoc-Roussillon, que es la alianza de varias provincias y en regiones como el Centro o los países del Loire, que están formadas de varias antiguas provincias.

Pero lo que es indispensable es que la unidad del Estado no sea amenazada en esta cuestión y que la unidad administrativa no lo sea tampoco, porque tengo mis preocupaciones al respecto. El fenómeno de descentralización hace que la función pública francesa especialmente a nivel de gobernadores o de directores de Servicios Exteriores dentro de las provincias, no sepan realmente cuales son sus verdaderas funciones, y pueden llegar a descorazonarse. Así he pregonado la descentralización y la regionalización durante toda una vida política, que ya es larga, pero creo que hay que estar atento a estas operaciones para que no desanimen a una administración pública de calidad.

II. LA ORGANIZACIÓN REGIONAL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Capítulo 4

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER JUDICIAL

Por Luis María Díaz Valcárcel

Hablar de un tema como la organización territorial de la Justicia en el breve lapso de tiempo que se nos concede obliga, forzosamente, a un acotamiento de la materia y a un riguroso criterio de selección.

Puestos en el trance de optar, hemos creído oportuno reducir al mínimo la exposición histórica —no carente de interés, pero fácilmente asequible en trabajos monográficos—, desarrollar, de forma completa pero sucinta, el panorama actual y dedicar una mayor extensión a los cambios exigidos por la Constitución de 1978, como consecuencia de la promulgación de un Ley Orgánica del Poder Judicial y para adaptar la Administración de Justicia al nuevo mapa autonómico.

En la distribución de los órganos de la jurisdicción intervienen principalmente dos factores (J. Rodríguez del Barco, 1962, págs. 75 y ss.). Uno, que podríamos denominar *horizontal*, derivado de la imposibilidad de que un solo juez o tribunal pueda resolver todos los litigios que se produzcan en el territorio nacional. Se impone una multiplicidad de órganos que extiendan su competencia a una determinada rama del derecho —aplicando el principio de especialización— y a un ámbito geográfico concreto.

Para determinar el número y localización de los Juzgados y Tribunales con arreglo al criterio horizontal es preciso atender a dos parámetros que pueden ser contrapuestos. De una parte, al que se formula en la máxima de «acercar la justicia al justiciable» de tal manera que los ciudadanos puedan pernoctar en su domicilio después de haber asistido a cualquier acto judicial (B. Oliet y C. Serena; 1954, pág. 134). De otra, la necesidad de que el volumen de trabajo de cada órgano supere unos mínimos que justifiquen su creación, y no exceda de unos máximos que obliguen a su desdoblamiento.

Debemos notar que la mejora de los medios de transporte ha aproximado la Justicia al justiciable sin necesidad de multiplicar los Juzgados

rurales. En la mayoría de provincias es hoy posible viajar desde cualquier municipio a la capital y regresar dentro del día. El acercamiento entre Justicia y justiciable también puede conseguirse a la inversa, es decir, por el sistema inglés de juzgados itinerantes que periódicamente celebran sesión en diversas poblaciones. En España también se utiliza, aunque muy limitadamente. Cuando es preciso, secciones de las Audiencias respectivas se desplazan a las denominadas islas menores de los archipiélagos Balear y Canario, así como a las ciudades de Ceuta y Melilla, para celebrar juicios, evitando costosos viajes a las personas implicadas.

El segundo criterio de distribución de los órganos jurisdiccionales, denominado *vertical*, entraña el problema de lo que se ha llamado la «gradualidad» (Aguilera y Rives; 1920, I. pág. 73) como una de las características del Poder judicial. La gradualidad supone que los Juzgados y Tribunales integrantes del Poder judicial distribuyan jerárquicamente el conjunto de atribuciones que constituyen la competencia de los mismos, existiendo entre ellos una relación de dependencia.

La gradualidad implica, en unos casos, distinta actuación en un mismo procedimiento, como la fase sumarial y el juicio oral de los procesos por delito grave que corresponden respectivamente a los Jueces de Instrucción y a las Audiencias provinciales. En otros casos, hace relación a la pluralidad de instancias, de tal manera que la decisión de un órgano pueda ser revisada —y, en su caso, anulada— por otro órgano superior. La moderna tendencia en la doctrina procesalista es ir a la doble instancia generalizada (la principal excepción podría ser el proceso por delito), de tal manera que las sentencias de un juez unipersonal puedan reconsiderarse por un Tribunal colegiado.

En la cúspide de la estructura judicial se sitúa un Tribunal de Casación cuyo principal cometido es la llamada función nomofiláctica, tendente a proteger el ordenamiento jurídico de interpretaciones aberrantes o, simplemente, diversas. Precisamente por su carácter, el Tribunal Supremo ha de ser único como único es el ordenamiento jurídico que interpreta. Así lo reconoce la Constitución al decir que el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

BREVE HISTORIA

No podemos hablar con propiedad de organización territorial del Poder judicial antes de la existencia de un Poder judicial verdadero, es decir, distinto del legislativo y del ejecutivo, en un régimen de separación de poderes.

Organismos tales como el Consejo Supremo de Castilla, creado por San Fernando; las Reales Audiencias establecidas, de manera permanente, por Enrique II; las Chancillerías; los Alcaldes, Justicias, Adelantados, Vegueres y Corregidores, unían, a funciones propiamente jurisdiccionales, otras que hoy calificaríamos de gubernativas o administrativas. Su organización territorial distaba mucho de ser uniforme y variaba en los distintos reinos que componían la Corona.

Pasando de lo que podríamos llamar la prehistoria del «ancien ré-

gime» a la historia del Estado de Derecho, en la Constitución política de la Monarquía española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, existe ya un esbozo de organización uniforme de la Justicia. Habrá en la Corte un tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia (art. 259). Pertenecerá a las Audiencias conocer de todas las causas civiles de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia, y lo mismo de las criminales, según lo determinen las leyes (art. 263). Se establecerán partidos proporcionalmente iguales, y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras con un juzgado correspondiente (art. 273). En todos los pueblos se establecerán alcaldes, y las leyes determinarán la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo económico (art. 275).

La actual demarcación judicial deriva directamente de la Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870 y de la Ley adicional a la orgánica del Poder judicial, promulgada por Real Decreto de 14 de octubre de 1882; ambos textos, parcialmente vigentes, consagran —como dice el Preámbulo de la primera— «la absoluta separación de los Tribunales de Justicia y de los agentes o encargados de la Administración Pública». «Si se quiere que la Institución judicial sea en nuestra patria un verdadero poder y no un peligro... el legislador no puede menos de establecer las disposiciones conducentes para que ese poder, contenido en sus justos límites, no usurpe las atribuciones de otros y pueda al mismo tiempo defenderse si se siente estorbado en el libre ejercicio de su augusto ministerio».

El territorio de la Península, islas Baleares y Canarias, se dividirá para los efectos judiciales: en distritos, éstos en partidos, éstos en circunscripciones y éstas en términos municipales. Habrá para la Administración de justicia: en cada término municipal uno o más Jueces municipales; en cada circunscripción, un Juez de instrucción ;en cada partido, un Tribunal de partido; en cada distrito, una Audiencia; en la capital de la monarquía, el Tribunal Supremo.

Así disponen los artículos 11 y 12 de la Ley orgánica, primeros del Título dedicado a la planta y organización de los Juzgados y Tribunales. La Ley adicional a la orgánica modificó la planta de los Tribunales. Mantuvo las quince Audiencias Territoriales y estableció noventa y cinco Audiencias de lo criminal, reducidas a una por provincia mediante Real Decreto de 29 de agosto de 1893.

LA SITUACIÓN ACTUAL

En la organización territorial del poder judicial conviene separar dos aspectos claramente distintos: el gubernativo y el jurisdiccional.

Los órganos de gobierno

La primitiva Ley orgánica dedica los arts. 583 a 625 a regular el gobierno de los Tribunales y los órganos que lo ejercen. Se trata de lo que podríamos denominar *gobierno interno* a cargo de los Presidentes del Tribunal Supremo y de las Audiencias, así como del propio Tribunal Supremo y de las Audiencias constituidas en pleno para actos que no tengan carácter

judicial y de las denominadas Salas de Gobierno de los referidos organismos. Las facultades gubernativas, administrativas y disciplinarias de estos órganos se ejercen sobre los propios Tribunales y sobre los Tribunales y Juzgados que les están jerárquicamente subordinados, de acuerdo con las minuciosas prescripciones de la Ley.

Pero es necesario poner de relieve que, a pesar de la enfática proclamación del principio de división de poderes, los actos de *gobierno externo* sobre los Tribunales y Juzgados venían atribuidos al Poder ejecutivo. El Ministro de Gracia y Justicia o el Gobierno de la nación efectuaban los nombramientos y, en los casos previstos por la Ley, podían destituir, trasladar de sus cargos y jubilar a los Jueces y Magistrados (art. 9).

Hay que esperar a la Constitución de 1978 para que el gobierno del Poder judicial corresponda a un órgano constitucional, independiente del legislativo y del ejecutivo: el Consejo General del Poder Judicial previsto en el art. 122.2 y 3 de la Constitución y regulado por la ley orgánica 1/1980, de 10 de enero, cuyo art. 1 previene que ejercerá sus competencias en todo el territorio nacional.

Por afectar a nuestra exposición, interesa decir que, con motivo de la discusión parlamentaria de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, fue objeto de debate la posible instauración de Consejos cuyas facultades de gobierno se extendieran al ámbito de cada Tribunal Superior de Justicia o Audiencia Territorial. Como motivación de la enmienda —que no llegó a ser discutida— se dice que «la Constitución ha aceptado una organización del Estado como síntesis de diversas Comunidades Autónomas y reconoce la existencia en ellas de Tribunales Superiores de Justicia».

Otro grupo de enmiendas propugnaba «la descentralización del gobierno del Poder judicial que deberá quedar plasmada en los Consejos Territoriales». Fueron defendidas por el diputado Solé Turá, argumentando que España se articula como un conjunto de nacionalidades y regiones, principio que inspira la organización general del Estado y que debe configurar todas sus estructuras. El órgano de gobierno del Poder Judicial no puede ir en contra de este principio general de organización del Estado. La replicó el diputado Gil-Albert Velarde invocando un doble argumento: el carácter de competencia exclusiva del Estado que asigna a la Administración de Justicia el art. 149.1 n.º 5 de la Constitución; y la carencia de contenido que tendría el Consejo General del Poder Judicial si sus atribuciones fueran fraccionadas entre un mosaico de Consejos Territoriales.

Doctrinalmente, C. Rodríguez Aguilera (1981, pág. 777) defiende Consejos Territoriales representativos del Poder judicial con unas funciones propias y otras delegadas por el Consejo General. Sainz de Robles (1980; pág. 7, nota) opina que «no existen ni tienen cabida en el sistema constitucional, órganos miméticos, a nivel regional, del Consejo General del Poder Judicial. El papel constitucional de éste le corresponde, con plenitud y sin posible detrimento, respecto al Poder judicial en bloque».

Opinamos que se trata de dos opciones políticas igualmente válidas, puesto que el llamado Estado de las autonomías no tiene fronteras claramente delimitadas y, como categoría jurídico-política, ocupa el amplio espacio que media entre el modelo centralista y el federal.

Tribunales y Juzgados

La distribución territorial de los organismos judiciales deriva directamente, como ya hemos visto, de la Ley Adicional a la Orgánica, de 14 de octubre de 1882. La modificación estructural más importante introducida en la organización decimonónica consistió en la instauración de una Justicia municipal técnica por la Ley de Bases de 19 de julio de 1944, con la creación de una circunscripción judicial nueva, intermedia entre el partido judicial y el municipio: la comarca, hoy distrito judicial.

Atendiendo al territorio en el que ejercen jurisdicción, podemos establecer la siguiente clasificación de los órganos judiciales.

Organos judiciales de ámbito nacional

Extienden su jurisdicción a todo el Estado el Tribunal Supremo, cuyos remotos orígenes ya hemos indicado, y, además, la Audiencia Nacional y el Tribunal Central de Trabajo.

El Tribunal Supremo. El art. 123 de la Constitución dispone que el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes. En efecto, las seis Salas del Tribunal Supremo constituye el ápice de los cuatro órdenes jurisdicionales: la Sala Primera, de lo Civil; la Sala Segunda, de lo Criminal; las Salas Tercera, Cuarta y Quinta, de lo Contencioso-administrativo y la Sala Sexta, de lo Social.

El Tribunal Supremo no es un puro tribunal de casación. Sus diversas Salas, o el Tribunal en pleno reunido como Sala de Justicia, resuelven no sólo recursos de casación, sino también de queja, de revisión, de apelación, de alzada y de injusticia notoria, así como otro cúmulo de asuntos: recusaciones, cuestiones de competencia, juicio oral de personas aforadas, etc.

El Tribunal Central de Trabajo. La justicia laboral fue establecida por la Ley de 17 de octubre de 1940. Su base son las Magistraturas de Trabajo, de ámbito provincial (con algunas excepciones) y su cúspide, como acabamos de ver, la Sala Sexta del Tribunal Supremo. El Tribunal Central de Trabajo ejerce su jurisdicción en todo el territorio nacional y su competencia es compleja, aunque conoce, fundamentalmente, del recurso de suplicación.

La Audiencia Nacional. El tercero de los Tribunales que tiene jurisdicción en todo el territorio del Estado es la Audiencia Nacional, con competencias en materia contencioso-administrativa y en lo penal. De ella dependen los Juzgados Centrales, también de ámbito estatal. La Audiencia Nacional fue creada mediante Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1977. En la misma fecha se suprime el Tribunal y los Juzgados de Orden Público, que habían sido creados por Ley de 2 de diciembre de 1963.

Actualmente, la subsistencia de las Salas de lo penal de la Audiencia Nacional es impugnada por algunos al entender que atenta contra el principio del juez natural, que ven recogido en el art. 24.2 de la Constitución: todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la Ley. Así, Almagro Nosete (1979-1980, pág. 33), siguiendo a Prieto Castro (1979, pág. 51), estima que el atentado al principio del juez legal es doble. Por una

parte porque hace depender la competencia para conocer de determinados delitos de apreciaciones subjetivas. De otra, porque sustrae al conocimiento de sus jueces naturales a quienes delincan según la naturaleza del delito. Recientemente, el Ministerio de Justicia ha redactado un anteproyecto de Ley en el que se redefinen las competencias penales de la Audiencia Nacional, reduciéndolas y eliminando, en lo posible, incertidumbres.

Audiencias Territoriales

El territorio, o ámbito al que extiende su jurisdicción una Audiencia territorial, es una circunscripción exclusivamente judicial. Abarca una o varias provincias y su número fue establecido en quince por el art. 39 de la Ley orgánica de 1870. La distribución de las provincias en territorios (art. 41 de la citada Ley) era la siguiente:

Albacete: Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Murcia.
Barcelona: Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.
Burgos: Alava, Burgos, Logroño, Santander, Soria y Vizcaya.
Cáceres: Badajoz y Cáceres.
Coruña: La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.
Granada: Almería, Granada, Jaén y Málaga.
Madrid: Avila, Guadalajara, Madrid, Segovia y Toledo.
Las Palmas: Islas Canarias.
Palma de Mallorca: Islas Baleares.
Oviedo: Asturias.
Pamplona: Guipúzcoa y Navarra.
Sevilla: Cádiz, Huelva, Córdoba y Sevilla.
Valencia: Alicante, Castellón y Valencia.
Valladolid: León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora.
Zaragoza: Huesca, Teruel y Zaragoza.

Hasta fecha muy reciente, con la creación en 1979 de la Audiencia Territorial de Bilbao que comprende las provinciales de Vitoria y Bilbao (segregadas de Burgos), la nómina de territorios no ha tenido variación.

Audiencias provinciales

Desaparecidos los Tribunales de partido, el ámbito territorial de las Audiencias provinciales coincide con la división administrativa en provincias, y no ha tenido más variación que el desdoblamiento del territorio de Las Palmas, que era uniprovincial, en dos provincias con capital en Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

Partidos judiciales

Las provincias se dividen, a efectos judiciales, en Partidos (el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, prevé que pueda haber Audiencias provinciales coextensivas con un partido judicial) en cuya capital residirán uno o varios Jueces de primera instancia e instrucción. Las atribuciones de estos órganos son muy variadas, como corresponde a su posición cen-

tral dentro de la Administración de Justicia. Tienen, por encima, los órganos colegiados que acabamos de ver y, por debajo, jueces letrados (hoy llamados de distrito) y jueces de paz, legos. Hay que notar que el partido judicial —circunscripción típicamente jurisdiccional— en ocasiones es utilizada a otros efectos, por ejemplo electorales, lo que le da una mayor rigidez y dificulta la necesaria adaptación de los partidos a los datos que suministra la estadística judicial.

Distritos judiciales

La Ley de 19 de julio de 1945, en su propósito de profesionalizar la justicia municipal y ante la imposibilidad de dotar de juez letrado a todos los municipios, creó una nueva circunscripción, la comarca (hoy distrito), subdivisión del partido, a cuyo frente colocó un Juez comarcal o de distrito, funcionario de carrera. El mapa comarcal de España ha sufrido sucesivos recortes en la medido en que la mayor facilidad de comunicaciones y el éxodo rural no justificaban la persistencia de juzgados vacíos de contenido. Así, en 1961 (Azparren; pág. 182, nota 11) podían citarse Juzgados comarcales con un promedio de asuntos civiles ¡de uno por mes!

Juzgados de Paz

El municipio es también una demarcación judicial. En todas aquellas poblaciones en que no tenga su sede un juez de distrito, habrá un juez de paz que extenderá sus escasas atribuciones al término municipal. Los jueces de paz son legos y su nombramiento es temporal. En las poblaciones de más de siete mil habitantes los Juzgados de paz están dotados de un Secretario de carrera.

Otras demarcaciones

La organización territorial del Poder Judicial (Juzgados y Tribunales) queda estructurada como hemos visto, es decir, tomando como referencia las demarcaciones políticas de municipio y provincia. Entre el municipio y la provincia se sitúan los distritos y los partidos judiciales que, en ningún caso, pueden fragmentar un municipio o situarse a caballo de varias provincias. Por encima de la provincia está el territorio judicial compuesto, a su vez, de una o varias provincias.

Este esquema puede complicarse si atendemos a otras jurisdicciones, como la militar, de la que no vamos a ocuparnos. Dentro de la ordinaria también hay órganos cuya competencia territorial no coincide con ninguna de las demarcaciones reseñadas. A título de ejemplo podemos citar la figura del juez de vigilancia, instaurado por la Ley orgánica general penitenciaria de 26 de septiembre de 1979. Mediante Acuerdo de 9 de julio de 1981, el Consejo General del Poder Judicial atribuye la función de juez de vigilancia penitenciaria y fija su competencia. Ésta puede ejercerse en el ámbito de una Audiencia Territorial, comprender dos territoriales —La Coruña y Oviedo, a las que extiende la competencia el juez de peligrosidad y rehabilitación social de la Coruña—, una o varias provincias, o una sola

población (Ceuta); atendiendo al número e importancia de los establecimientos penitenciarios radicados en cada demarcación.

CRITICA DE LA SITUACION ACTUAL

Que la actual organización territorial del Poder Judicial es insatisfactoria, resulta ya un tópico. Dejando para el final de nuestra exposición los cambios previsibles, atendiendo al proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y al nuevo mapa autonómico de España, vamos a señalar, con la brevedad imprescindible, los principales defectos de la demarcación actual.

Desigualdad

Lo primero que salta a la vista son las enormes diferencias de dimensión que existen entre órganos del mismo escalón; y ello en cualquiera de sus grados y cualquiera que sean las magnitudes que comparemos.

Si atendemos a la demografía, y siguiendo los datos del censo de 1 de marzo de 1981, hay Audiencias Territoriales —como la de Palma— que distan mucho del millón de habitantes y otras —como Barcelona— muy próximas a los seis millones. Audiencias Provinciales que no llegan a los doscientos mil habitantes (Ávila, Guadalajara, Palencia, Segovia, Soria y Teruel) mientras que las de Barcelona y Madrid superan los cuatro millones. Hay partidos judiciales y aún municipos con más habitantes de derecho que algunas provincias. Sin salirnos de Barcelona podemos reseñar Badalona (229.780), l'Hospitalet de Llobregat (295.074) y Sabadell (186.123). Otro tanto podría decirse de la extensión superficial de las demarcaciones y, lo que es más importante, de las cargas competenciales de cada órgano, según resulta de la estadística judicial. No podemos detenernos en su análisis, pero pueden consultarse en las Memorias sobre el estado y actividades de la Justicia que remite anualmente a las Cortes Generales y al Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial.

Es importante consignar que las mayores incongruencias de la organización territorial del Poder Judicial no nacen de una defectuosa distribución inicial, sino de la falta de adaptación de una demarcación judicial correcta a los cambios estructurales operados con posterioridad.

Veamos dos ejemplos significativos. Los pueblos del valle del río Flamisec pertenecían al partido judicial de Sort. Para llegar a ellos, desde la sede del Juzgado, había que dar un amplio rodeo, penetrando en el partido judicial de Tremp. La aparente anomalía desaparece si tenemos en cuenta que cuando se hizo la demarcación el acceso al valle del Flamisell desde Sort se efectuaba por caminos de herradura, hoy abandonados. La actividad burocrática de revisión de las demarcaciones es mucho más lenta que la actividad constructora de obras públicas.

Lo mismo puede decirse del aspecto poblacional. Cuando se hizo la primera distribución en partidos judiciales (Real Decreto de 21 de abril de 1834) la provincia de Tarragona tenía 233.477 almas. Fue dividida en siete partidos. El menos poblado, Vendrell, con 22.938 almas y el de más habitantes, Reus, con 44.232. Es decir, los datos extremos no llegan a la proporción 1:2, y la desviación del promedio (33.353) no excede la ratio

1:1'5. Actualmente, la Audiencia Provincial de Tarragona tiene una población de 513.050 habitantes y cinco partidos judiciales. Pero mientras el de Reus llega a los 160.081 habitantes, el de Vendrell sólo alcanza 42.906. (Ver Generalitat de Catalunya, 1982, pág. 176).

Duplicidad

Otra disfunción de la actual organización territorial de la justicia es la que deriva de la duplicidad de órganos unipersonales: jueces de primera instancia e instrucción y jueces de distrito. Distinción que tenía poca razón de ser desde el año 1944 en que unos y otros pasaron a ser jueces de carrera, licenciados en derecho e ingresados por oposición; pero que no tiene ninguna a partir de la Ley orgánica 5/1981, de 16 de noviembre, de integración de la Carrera Judicial y del Secretariado de la Administración de Justicia. Desde la vigencia de esta Ley, y conforme a lo dispuesto en el art. 122.1 de la Constitución, los jueces forman un Cuerpo único, con un solo escalafón y un ingreso común.

Parece —y en este sentido van orientados los trabajos preparatorios de la Ley Orgánica del Poder Judicial— que sólo habrá dos tipos de órganos judiciales unipersonales: los Juzgados de paz, servidos por jueces legos y electivos, y los Juzgados de Partido dotados de jueces profesionales pertenecientes a la Carrera Judicial. Ello llevará consigo la desaparición de los juzgados de distrito o su conversión en juzgados de partido, consiguiéndose un triple objetivo: amortización de distritos judiciales que actualmente no tienen justificación ni geográfica, ni demográfica, ni estadística; transformación de distritos en partidos judiciales, con la consiguiente ampliación de la competencia del juez; fusión del juzgado de distrito con el de primera instancia e instrucción en aquellos partidos en que no está justificada la presencia de dos juzgados.

Querol Giner escribió en 1960 (pág. 282) que se imponía la supresión de doscientos cincuenta juzgados a la par que la creación de unos veinticinco en aquellas poblaciones en las que la excesiva acumulación de trabajo dificulta la marcha normal de la Justicia. Me atrevo a afirmar que la unificación de los Juzgados y una correcta remodelación del mapa de partidos judiciales, atendiendo principalmente a criterios demográficos, permitiría, sin aumento de las plantillas, que el volumen de trabajo que cada juzgado quedase por debajo de lo que se consideran módulos máximos.

Veamos unas pocas cifras. Para una población de derecho de 37.672.355 habitantes, España tiene los siguientes juzgados.

367	servidos	por	magistrados	
546	»	por	jueces	de ascenso
509	»	»	»	de ingreso
Total..... 1.422				

Ello supone que hay un juzgado cada 26.500 habitantes. Aplicando este módulo, la villa de Madrid, con 3.158.818 habitantes, debería contar con 120 jueces y la provincia de Barcelona, que contabiliza 4.623.204 habitantes de derecho, podría tener 175 juzgados en lugar de los 121 abiertos en la actualidad. Por el contrario, la Audiencia territorial de Cáceres

pasaría de 53 juzgados a 41, en concordancia con el descenso de población experimentado por la región extremeña.

CAMBIOS PREVISIBLES

La organización territorial del Poder Judicial en España debe variar por exigencias que, en definitiva, derivan de la Constitución de 1978. De una parte, el mapa autonómico condiciona otras divisiones administrativas y, concretamente, la judicial, en un doble sentido. La creación de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 152.1) supone una circunscripción que no siempre va a coincidir con las actuales Audiencias Territoriales, bien por defecto, como en el caso de Cantabria, bien por exceso, como en el supuesto andaluz. Además, el art. 152.1 de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas podrán participar en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, y que las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en aquéllas.

De otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial prevista por el art. 122 de la Constitución ha de sentar las bases para la organización de los Juzgados y Tribunales, y tendrá ulterior desarrollo en la ley de planta.

Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial

A primeros de 1980, el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Serie A, número 192-I) de 16 de abril de 1980. El Capítulo II del Título I del Libro I, lleva el siguiente epígrafe: «De la división territorial en lo judicial» y, en el primero de sus artículos, sienta la afirmación general de que «el Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en distritos, partidos, provincias y territorios» (art. 23).

— El distrito comprende uno o más términos municipales pertenecientes a un mismo partido (art. 24).

A sugerencia del Consejo General del Poder Judicial, la Ponencia, en su dictamen, añadió el siguiente párrafo: «excepcionalmente podrá dividirse en distritos un municipio, señalando su demarcación territorial, cuando razones especiales así lo aconsejen».

— El partido es la unidad territorial integrada por uno o más distritos pertenecientes a una misma provincia. El partido podrá, en su caso, coincidir con la demarcación provincial (art. 25).

— La provincia se ajustará a los límites territoriales de la demarcación administrativa del mismo nombre (art. 26).

— El territorio comprenderá una o más provincias (art. 27).

Fácilmente se advierte que esta enumeración no es completa. Por un lado olvida los Tribunales Superiores de Justicia que —según el artículo 72— tomarán el nombre de la Comunidad Autónoma y extenderán su jurisdicción al ámbito territorial de ésta. Por otro, no tiene en cuenta que los jueces de paz actúan en un municipio o agrupación de municipios.

El esquema del Proyecto puede verse alterado en supuestos especia-

les. Así, en las Audiencias provinciales que se determinen, podrán establecerse Secciones con competencia exclusiva para el conocimiento de las causas por delitos de contrabando, Secciones que extenderán su jurisdicción a una o varias provincias, aunque pertenezcan a distintos territorios (art. 93). Este artículo fue suprimido por la Ponencia que, en cambio, aceptando con modificaciones una enmienda del Grupo Minoría Catalana (enmienda 1.430) añadió un segundo párrafo al art. 91, con el siguiente texto: «podrán crearse Secciones de la Audiencia provincial fuera de la capital de la provincia, a las que quedarán adscritas uno o varios partidos judiciales». El número de Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, y su sede, se determinará en la ley, atendiendo, principalmente, a la ubicación de los establecimientos penitenciarios y a la clase de éstos (art. 105). Los Juzgados de Menores serán uniprovinciales opodrán extender su jurisdicción a dos o más provincias (art. 108).

Por último, la disposición adicional primera previene que en el plazo de un año el Gobierno aprobará un Proyecto de ley tendente a hacer la división territorial judicial, establecer y ordenar los Juzgados y Tribunales.

Circunstancias políticas de todos conocidas han interrumpido la tramitación del Proyecto cuando se encontraba en fase de Comisión. En el momento de redactar estas líneas aún no es conocido el nuevo anteproyecto en el que está trabajando el Ministerio de Justicia. Sin embargo, no es aventurado suponer que seguirá las directrices marcadas por la enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (enmienda n.º 971) formulada por el Grupo Parlamentario Socialista el 1 de septiembre de 1980.

Los criterios básicos del texto alternativo socialista son los siguientes:

— En coherencia con la preconizada desaparición de la Justicia de Distrito, la circunscripción «distrito» es concebida como una división de los términos municipales que podrán comprender uno o varios distritos, atendiendo al número de asuntos, a los medios de comunicación y relación, así como a las características rústica, urbana, turística o industrial del municipio.

— Las provincias comprendidas en un Territorio deberán estar integradas, en su caso, en el ámbito de una misma Comunidad Autónoma.

— Al hablar de la modificación de partidos o distritos y del cambio de capitalidad se hace especial referencia a las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos, en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Referencia que se reitera en la disposición adicional primera al enumerar la Ley de División Territorial, entre las que han de desarrollar la orgánica.

— Las Secciones con competencia para juzgar delitos de contrabando podrán extender su jurisdicción a varias provincias, «siempre que pertenezcan al mismo territorio».

La demarcación judicial en la España de las autonomías

La configuración constitucional de España como Estado de las autonomías ha de tener repercusiones en la organización territorial del Poder Judicial, aunque partiendo siempre del principio de unidad jurisdiccional

que, como dice el art. 117.5 del texto fundamental, es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. A diferencia de lo que ocurría en la Constitución republicana, en la de 1978 la Administración de Justicia es una de las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva (art. 149.1.5) y que, por su propia naturaleza, no parece ser susceptible de transferencia o delegación (art. 150.2).

No obstante, el punto primero del polémico art. 152, contiene tres afirmaciones que, a nuestro entender, tienen indudable trascendencia sobre el objeto de esta exposición:

— La creación de Tribunales Superiores de Justicia en los que culmine la organización judicial en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.

— La previsión de que las sucesivas instancias procesales se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

— La posibilidad de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas establezcan los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio.

Los Tribunales Superiores de Justicia

A los limitados efectos de la organización territorial del Poder judicial, podemos clasificar las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos prevén la creación de un Tribunal Superior de Justicia, en los siguientes grupos:

a) Comunidades cuyo territorio coincide con el de alguna de las actuales Audiencias territoriales: Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia. La Audiencia territorial quedará integrada en el Tribunal Superior y se crearán las correspondientes Salas de Recursos.

b) Comunidades cuyo territorio comprende más de una Audiencia Territorial. Es el caso de Andalucía (territoriales de Sevilla y Granada). Es de aplicación la Disposición adicional cuarta de la Constitución: «En las Comunidades Autónomas donde tengan su sede más de una Audiencia territorial, los Estatutos de Autonomía respectivos podrán mantener las existentes (como hace el art. 48.2 del Estatuto para Andalucía), distribuyendo las competencias entre ellas, siempre de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste».

c) Comunidades Autónomas cuyo ámbito no coincide con el de una o varias Audiencias territoriales. Parece que la futura ley de planta deberá ajustar los límites de las Audiencias territoriales (una o varias) con las de la Comunidad Autónoma. Así, Cantabria deberá segregarse de la territorial de Burgos y Murcia de la de Albacete, en cumplimiento de lo que disponen los arts. 41 y 34 de sus respectivos Estatutos.

Las tres Audiencias provinciales del País Vasco deben constituir la territorial de Bilbao, quedando Pamplona como territorio uniprovincial, integrado en el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 48.2 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra).

El art. 23 del Estatuto de Castilla-La Mancha prevé que la sede del Tribunal Superior de Justicia será Albacete. Parece lógico que las Audien-

cias provinciales de Guadalajara y Toledo pertenecientes al Territorio de Madrid pasen a integrarse en la Territorial de Albacete.

La Rioja es la única Comunidad Autónoma cuyo Estatuto, ya aprobado, no prevé la creación de un Tribunal Superior de Justicia.

Agotamiento de las instancias procesales

La Constitución, en su art. 152.1 p.3, dice: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

Este importante mandato constitucional ha de tener indudable repercusión sobre la organización territorial de la Justicia, aunque con distinto alcance en los distintos órdenes jurisdiccionales.

a) En el orden civil las instancias se agotan ante las Salas de las Audiencias territoriales, puesto que la casación no es una instancia. Lo cual supone que todas las Comunidades Autónomas deberán poseer Sala de lo civil. Ello será así aun cuando los respectivos Estatutos no lo prevean, ya que el precepto que hemos transcrito es incondicionado. Ahora bien, dados los términos con que se inicia el artículo, parece afectar tan sólo a las Comunidades cuyos Estatutos fuesen aprobados por el procedimiento a que se refiere el art. 151; si bien no es ésta la interpretación que, en la práctica, ha prevalecido.

b) En la jurisdicción penal, en la que prevalece la instancia única, el principal problema lo plantea la Audiencia Nacional. Como hemos dicho en otro lugar («La Justícia penal en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial», en curso de publicación en el *Libro homenaje al profesor Pérez Vitoria*) los preceptos en juego son lo suficientemente imprecisos como para admitir una doble interpretación. La amplia, conectada con el axioma del *fórum delicti commissi*, en el sentido de que todos los procesos penales incoados por hechos ocurridos en el territorio de la Comunidad Autónoma deben nacer y morir ante órganos del Tribunal Superior de Justicia, sin otras excepciones que las dimanantes de la competencia del Tribunal Supremo. Otra, más restringida, que deja fuera aquellos hechos delictivos cuyo enjuiciamiento, en única instancia, está atribuido por ley a juzgados y tribunales que extienden su competencia a todo el territorio nacional, cualquiera que sea el lugar donde se hubieren cometido.

Almagro Nosete (1979-1980) opina con rotundidad (pág. 35) que «si el precepto significa algo, sólo puede querer decir que todos los delitos que se cometan en el territorio autónomo serán enjuiciados por órganos radicados en dicho territorio, sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal Supremo».

c) Jurisdicción contencioso-administrativa. El art. 152.1 p. 3 de la Constitución es interpretado por algunos Estatutos (v. gr. el de Cataluña, art. 20.1 c) distinguiendo según se trate de actos de órganos autonómicos o de órganos del Estado en la Comunidad, y según recaigan o no sobre materias cuya legislación corresponda en exclusiva a la Comunidad

autónoma. Indudablemente todas ellas habrán de tener Salas de lo contencioso-administrativo.

d) Jurisdicción social. Parece indudable que en las Comunidades autónomas deberán crearse Salas de lo social que resuelvan los recursos que hoy van al Tribunal Central de Trabajo. Si bien la naturaleza jurídica de la suplicación está próxima al recurso de casación, es lo cierto que el art. 152 se refiere expresamente a «lo dispuesto en el art. 123» es decir, exclusivamente al Tribunal Supremo.

Competencias para la organización de las demarcaciones judiciales

«En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste». (Constitución, art. 152.1 p. 2).

Opina Tolivar (1982, pág. 449) que la previsión que acabamos de transcribir, por su colocación sistemática, sólo debería referirse a los Estatutos aprobados por el procedimiento de acceso directo a la autonomía. Tampoco aquí ha prevalecido esta interpretación, que parece la más acorde al precepto, y la práctica totalidad de los Estatutos publicados —cualquiera que haya sido el procedimiento de aprobación— hacen uso de la autorización constitucional e incluso la desbordan (puede verse la tabla en Martínez Arrieta; 1982; pág. 151).

Resumiendo (ver Díaz Valcárcel; 1982, págs. 39 a 42), estimamos que la futura Ley Orgánica del Poder Judicial deberá regular la materia atendiendo a los siguientes criterios:

— Especificar que la intervención de las Comunidades autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio puede comprender la fijación de los límites y la ubicación de la capital de los órganos, siempre que tales facultades estén previstas en los respectivos Estatutos.

— La actividad de las Comunidades autónomas en esta materia es siempre de «participación». Cualquiera que sea la redacción de los Estatutos, debe entenderse que son actividades que no puede realizar por sí sola, que ha de compartir con otros órganos estatales.

— Entendemos que el término *participación* no se satisface con la petición de un simple informe no vinculante (como se decía en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1980) pero queda rebasado si el informe se convierte en vinculante (como pretendía la enmienda número 834 del Grupo Socialista de Cataluña). Quizá podría estudiarse una fórmula que requiriese el acuerdo —unánime o alcanzado por mayoría— entre el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma afectada.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

— Aguilera de Paz, E. y Rives Martí, F.: *El Derecho judicial español*, Madrid, vol. I, 1920; II, 1923.
— Almagro Nosete, José: La Justicia en los Estatutos de Autonomía, *Revista del Departamento de Derecho Político*, n.º 5, U.N.E.D., Madrid, 1979-1980.

— AZPARREN GAZTAMBIDE, Agustín: Ideas en torno a la reforma orgánica, *Revista de Derecho judicial*, Madrid, n.º 7, 1961.
— DÍAZ VALCÁRCEL, Luis-María: Poder judicial y Comunidades autónomas, *Documentación Laboral*, Madrid, n.º 5, 1982.
— Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia: *Els partits judicials a Catalunya, 1982. Dades per a una futura remodelació*, Barcelona, 1982.
— MARTÍNEZ ARRIETA, Andrés: La Administración de Justicia en los Estatutos de Autonomía, *Poder Judicial*, Madrid, n.º 5, 1982.
— OLIET GIL, Blas y SERENA VELLOSO, Cecilio: *Organización de los Tribunales españoles*, Zaragoza, 1954.
— PRIETO CASTRO Y FERRÁNDIZ, Leonardo: *Tribunales españoles, organización y funcionamiento*, Madrid, 1979.
— QUEROL GINER, José: La nueva demarcación judicial. Cómo podría llevarse a cabo, *Revista de Derecho Judicial*, Madrid, n.º 2, 1960.
— RODRÍGUEZ AGUILERA, Cesáreo: El Poder judicial en las Comunidades Autónomas, *Revista Jurídica de Cataluña*, Barcelona, n.º 3, 1981.
— RODRÍGUEZ DEL BARCO, José: *Compendio de Derecho judicial*, Madrid, 1962; Apéndice II, 1968; Apéndice III, 1974.
— SÁINZ DE ROBLES Y RODRÍGUEZ, Federico Carlos: *Discurso pronunciado el día 2 de diciembre de 1980, en el acto de inauguración del nuevo edificio de Juzgados de El Ferrol*, Madrid, Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia, 1980.
— TOLÍVAR ALAS, Leopoldo: Las Comunidades autónomas y la fijación de demarcaciones judiciales, *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, Madrid, n.º 34, 1982.

Capítulo 5

LOS FUNDAMENTOS DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL MILITAR DE ESPAÑA

Por Miguel Alonso Baquer

LA PERSISTENCIA DEL FUNDAMENTO HISTÓRICO

Uno de los caminos que más certeramente conduce al conocimiento de los criterios que han venido determinando en España la división militar del territorio es el que nos llega a través del comentario de las decisiones del Estado con ocasión de las grandes reformas administrativas. Ciertamente que en estas decisiones ha predominado la voluntad de dividir el territorio conciliando dos posturas tópicamente llamadas la civil y la militar.

De la primera postura daba testimonio el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 por el que se aprobaba la división civil preparada por Javier de Burgos. Su artículo 4 decía: «Esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se agregarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda». Para la segunda postura conviene citar otro Real Decreto que por su fecha y por la definición ideológica de los firmantes de la propuesta entraña alguna sorpresa. El 8 de septiembre de 1841 se distribuye el territorio nacional en 14 Capitanías Generales. Aunque el espíritu de la Regencia del general Espartero, impregnado de la doctrina del partido progresista, exigía un esfuerzo de adaptación al mandato que Javier de Burgos extendía por este orden, a lo militar, a lo judicial y a lo hacendístico con base en la provincia, el Real Decreto recordaba la creación por Carlos III de los Cuarteles Generales de los Ejércitos y de las Planas Mayores de otras Grandes Unidades y daba la primacía al *mapa histórico regional* del siglo XVIII (mapa I) sobre el *provincial*.

Las dos posturas —la civil provincial y la militar regional— no eran antagónicas, ya que al delimitar las zonas de responsabilidad de las Capitanías Generales se cuidaban los límites provinciales. Pero no cabe duda

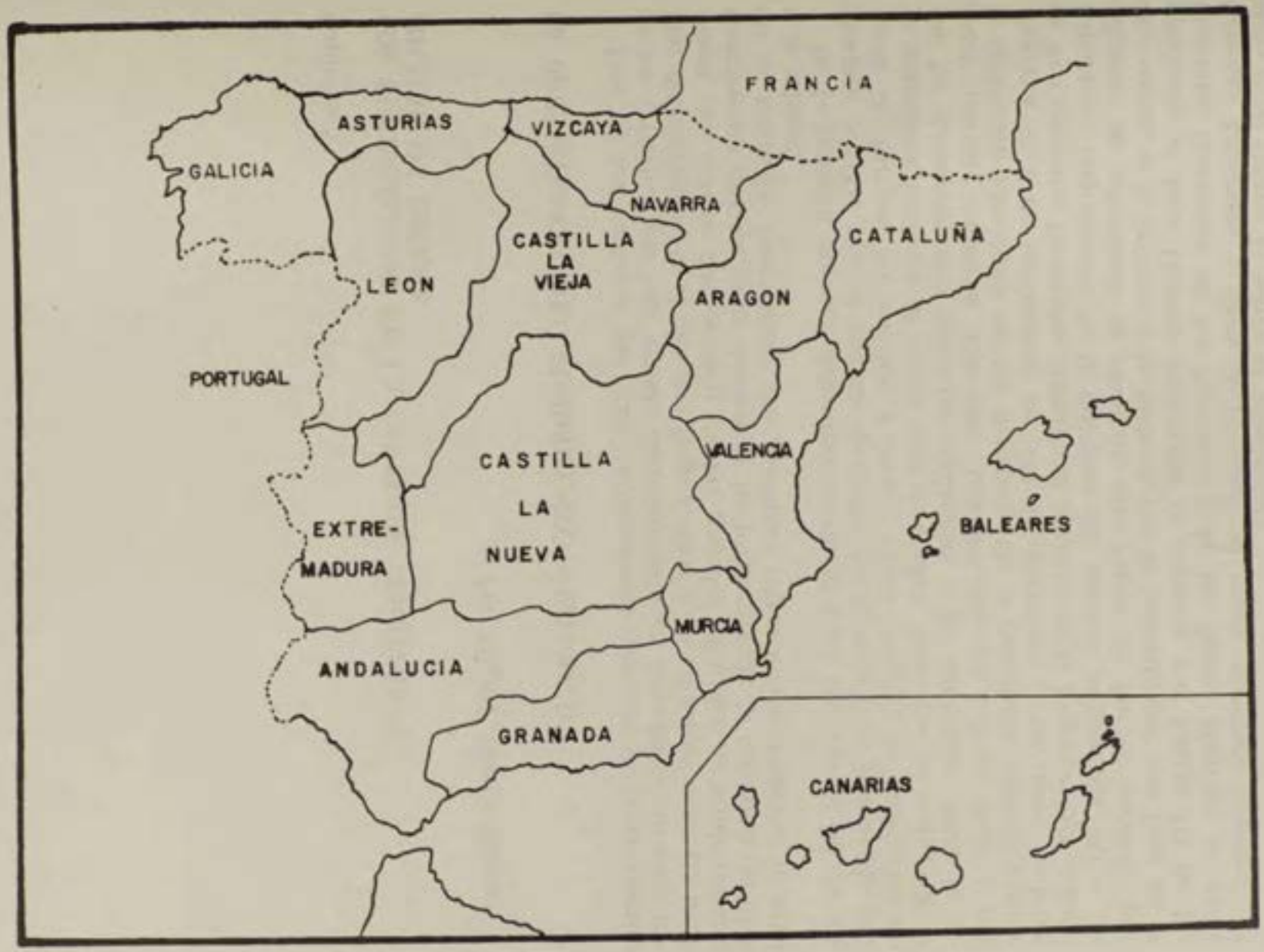

FIGURA 1. — División militar de España en el siglo XVIII.

que en el ámbito de las instituciones militares se había dado por imposible el atenimiento a una estructura tan plana como la propuesta por Javier de Burgos. El esquema vertical del cuadro de organización del mando en operaciones, difícilmente tolera un número de subordinados superior a cinco y suele preferir lo que se llama la organización ternaria, es decir Ejércitos con tres Cuerpos de Ejército y Cuerpos de Ejército con tres Divisiones. Ello obligaba a organizar las responsabilidades militares en el territorio de la nación sobre un número de demarcaciones demasiado alejado del medio centenar de provincias y substancialmente próximo a lo que habían reflejado los *Mapas por Reinos* de Johan Baptista Homanno, fechados entre 1710 y 1724, de Mattheo Seuter (1735), de Tomás López (1762), de Bernardo Espinalt y García (1775) y de Vicente Beneyto (1809), por citar sólo a los que destacan en el Archivo de Mapas del Servicio Geográfico del Ejército. La fórmula de equilibrio apuntaba a distritos militares de más de tres provincias para poder dotarles de cuerpos de ejército.

Todavía en 1831 Alejo Donnet podía permitirse titular su obra cartográfica *Mapa Civil y Militar de España*. Pero hacia 1858 se ha hecho imposible tal convergencia de trabajos. El reorganizado Cuerpo de Estado Mayor realiza tareas que denomina *Mapa Militar de la Península e Islas Adyacentes, Mapa de situación de los establecimientos de Administración Militar, Mapa Militar Itinerario o Mapa Militar de Etapas*. A partir de 1859, el año de la famosa ley de medición del territorio, que tantas esperanzas hizo concebir a los hombres empeñados en la modernización de la cartografía española —Comisión del Mapa de España— ya no hay la menor posibilidad de formación de mapas militares que se ajusten al empeño uniformador del artículo 4.º del Real Decreto de las provincias de Javier de Burgos.

El punto de partida esencialmente regional y de base histórica que aceptó el progresista Espartero se respetó durante muchos años. En 1843 (8 de enero) se precisó el concepto de demarcación más que sobre la categoría militar de la primera autoridad regional (Capitán General) sobre el término de *Distrito* (doce peninsulares y dos insulares). Para la ciudad de Ceuta se utiliza la expresión que haría fortuna de *Comandancia Militar Exenta*. Y así con Distritos y Comandancias se entendió la mayor parte del pasado siglo la división militar del territorio (Mapa II), según el Ejército de Tierra.

Este número de catorce —nótese que no se citan ni a Cuba ni a Filipinas como Distritos—, nunca sería rebasado. Al contrario, conforme fueron pasando los años se tendió a cifras que resultaran fáciles de entender, por ejemplo, por la Marina de Guerra reafirmada desde el siglo XVIII sobre el claro triángulo de sus tres arsenales-astilleros Cartagena, Ferrol y Cádiz, apoyado en la naturaleza de las costas más que en ninguna consideración heredada del pasado a efectos administrativos o de representación de la autoridad central del Estado. «Departamento marítimo es el distrito de la costa a que se extiende la jurisdicción o mando de cada capitán o comandante general e intendente de marina establecidos en los tres puntos de Cádiz, Ferrol y Cartagena para los negocios del ramo y formación de las matrículas de marinería». Es la definición del

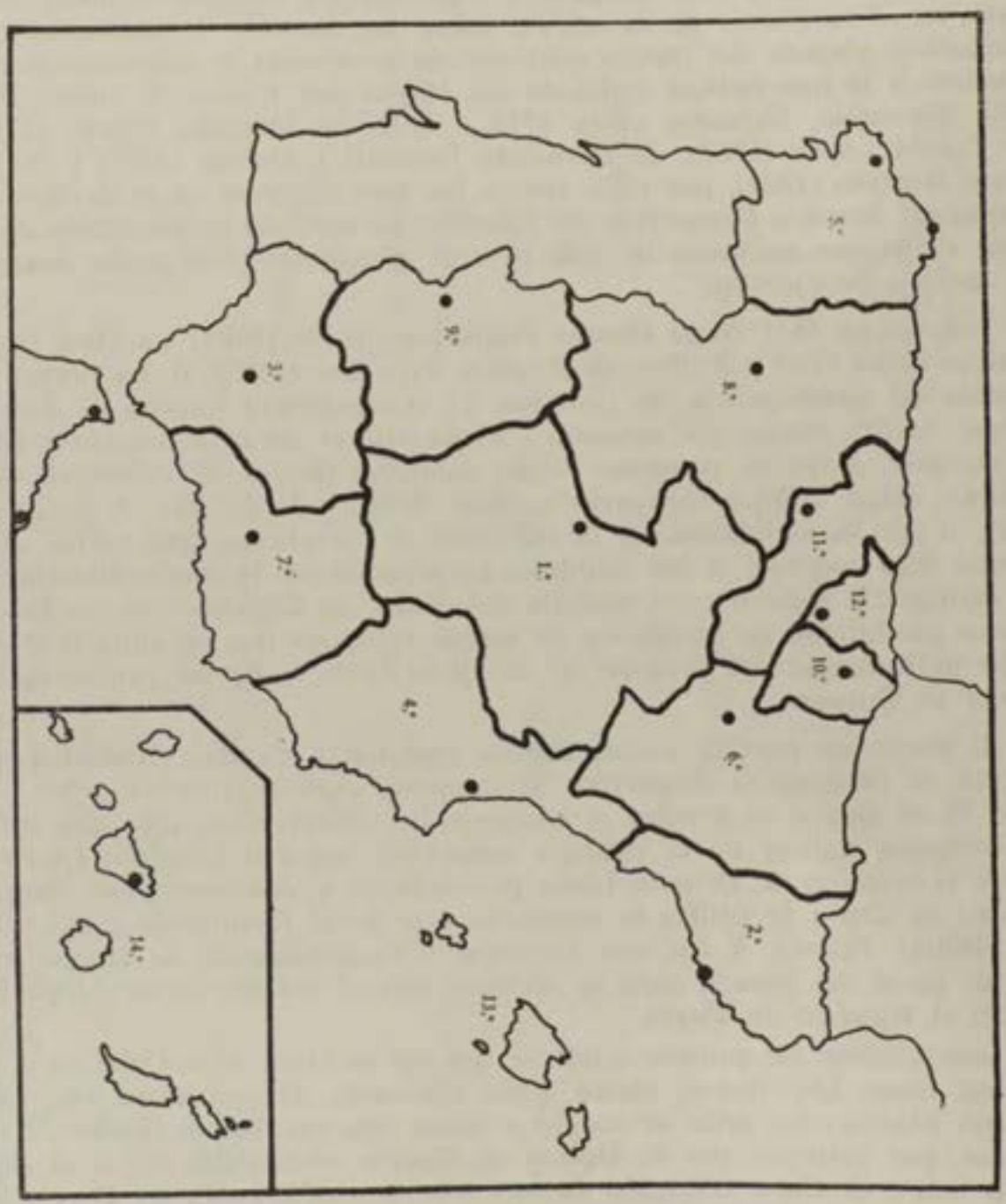

FIGURA 2.—División en distritos militares de 8 de enero de 1843.

Diccionario Marítimo Español tomada de una disposición de don José Patiño de 1726 puesta en vigor años más tarde.

Lo que en el Ejército de Tierra se ajustó inicialmente más de acuerdo con la división provincial fue la estructura en Comandancias del Cuerpo de Ingenieros Militares. La Real Orden de 8 de enero de 1843 así lo hace constar a instancias del Ingeniero General, Teniente General Rodil. La búsqueda de acuerdo, iniciada por el sector del Ejército que para las obras de fortificación, acuartelamientos, comunicaciones o campos de instrucción más necesitaba el concurso de la autoridad provincial (llámese Jefe Político o Gobernador Civil) llevó, naturalmente, al concepto de *Gobernador Militar*, sea de Plaza o de Provincia. (Comandancias de Ingenieros en 1843 - Mapa III).

Es importante decir, antes de entrar en el estudio de la época en la que se generalizó una gran polémica en torno al tema de la división territorial militar de España —me refiero a la época de la Primera Restauración— que el concepto de *región histórica* una vez más utilizado a los cien años del Real Decreto de Javier de Burgos por el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República —14 de junio de 1933— es el verdadero fundamento de las decisiones que los sucesivos Ministros de la Guerra de Isabel II, Alfonso XII y de la Reina Regente María Cristina tomaron en torno al tema de la división militar. En 1933 se habló de catorce regiones históricas por este orden alfabético: Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, León, Murcia, Navarra, Valencia y Vascongadas, precisamente cuando se acababa de decretar la derogación de la jurisdicción territorial de los mandos militares de región.

Ahora bien, si el concepto de *región histórica* aceptado por Espartero y sus sucesores hizo crisis no fue a instancias de un movimiento civil de opinión sino consecuencia de una iniciativa militar tendente a la racionalización. La decisión de reducir el número de las regiones o distritos militares a la mitad de catorce se tomó en el contexto de las reformas militares que se siguen de la Ley constitutiva de 1878 que desarrolla el espíritu de la Constitución de 1876, como una consecuencia del ideal profesiomalizador. No se aplicaba por analogía a la propuesta federal de Pi i Margall de 17 Estados.

Otra réplica similar al imperativo de la herencia tradicional en la ordenación del territorio podemos encontrarla en Ricardo Macías Picavea al filo de los dos últimos siglos cuando en *El Problema Nacional* (*hechos, causas y remedios*) habla de ocho *regiones naturales;* Galicia, Santander y Asturias, País Vasco, Aragón, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Andalucía y Levante —uniendo Cataluña y Valencia.

Era también el criterio que incorporó Ortega y Gasset a su crítica de *La redención de las provincias* cuando dice: «organizaremos a España en diez *grandes comarcas* o regiones Galicia, Castilla la Vieja, Asturias, País Vasco-navarro, Aragón, Cataluña, Levante, Andalucía, Extremadura y Castilla la Nueva».

Ninguno de estos proyectos profesorales de principios del siglo xx lo son de *regiones naturales.* Es fácil ver en ellos la impronta de la región histórica tímidamente corregida. Pero sirven de ejemplo para justificar la lentitud con que por parte de la Administración del Estado y para el

FIGURA 3. — Comandancias de Ingenieros, 1843.

ámbito de las necesidades de la defensa se intentó abandonar el criterio histórico, sostenido como regional tanto por la Iglesia como por la Justicia y por las Universidades.

Como acabo de decir, fue la época de la Restauración la oportunidad que engendró la más significativa de las polémicas en orden a la aclaración del fundamento de la división militar española en cuya reforma están actualmente empeñados los organismos responsables. Se hizo, entonces, con espíritu modernizador y hasta cierto punto, con criterio profesional.

La polémica arranca del imperativo legal contenido en los artículos 8.º, 9.º y 13.º de la Ley Constitutiva de 29 de noviembre de 1878 para la organización del Ejército:

Art. 8. — Mientras no se establezca por medio de una ley otra división territorial militar, se conservará con carácter de provisional la existente, que consta de los doce *distritos* de Castilla la Nueva, Cataluña, Andalucía, Valencia, Galicia, Aragón, Granada, Castilla la Vieja, Extremadura, Navarra, Provincias Vascongadas y Burgos, e Islas Baleares y Canarias.

Art. 9. — Estas *demarcaciones* estarán mandadas por la autoridad superior de un Capitán General o Teniente General con el título de Capitán General de Distrito. Le seguirán en funciones un Mariscal de Campo Segundo Cabo, que será, al mismo tiempo, Gobernador de la capital como plaza y de su provincia.

Art. 13. — Una ley establecerá la división militar que se crea más conveniente para la Península y la organización que en vista de ella habrá que dar al Ejército.

El imperativo legal tardó unos años en resolverse de una u otra forma, siempre dejando ver los dos supuestos, el civil y el militar. El supuesto civil tendía a la noción de *distrito* como agrupación de provincias e intentaba corregir los límites de la región histórica o antiguo reino para configurar geográficamente regiones naturales o «grupos de comarcas». El supuesto militar tendía a la noción de *región militar* como sustento de una organización militar de pie de paz fácilmente convertible en Gran Unidad militar de guerra e intentaba imponer la denominación que pusiera de relieve con más claridad lo de contener la cabecera de un Cuerpo Ejército que se encomienda a un Capitán General o Teniente General.

LA POLÉMICA TERRITORIAL DE 1893

Nunca se precisaron con nitidez las dos tendencias como antagónicas a lo largo del proceso reformista de la Regencia de María Cristina cuyos hitos fueron la réplica de Cassola a la solución Martínez Campos de los últimos años de vida de Alfonso XII y la réplica de López Domínguez a los intentos de Cassola. Ambas réplicas militares eran dos soluciones de compromiso.

El Real Decreto de 22 de marzo de 1893 dió por clausurada la polémica con la división del territorio de la Península en siete *regiones militares* (Mapa IV). La Exposición del Real Decreto es el más completo repertorio de perspectivas que hemos podido reunir. Y supuso el triunfo de un compromiso entre el espíritu renovador que animaba a la izquierda del sistema político de la Restauración y la mentalidad militar del momento europeo.

FIGURA 4. — Regiones Militares y Comandancias de Ingenieros, 1893.

Tanto el general Cassola como el general López Domínguez se sentían izquierda dinástica. No hay que olvidar el apoyo a sus posturas de reforma militar que les llegó de Alonso Martínez, Sagasta, Canalejas y Moret, sucesivamente. Como doctrinarios militares los dos Ministros de la Guerra más brillantes de la Regencia estaban en línea con la asimilación del modelo prusiano de orgánica militar que había hundido en Sedán a Napoleón III. Este modelo obligaba a la organización militar del territorio frente a los Estados fronterizos, sobre el supuesto del servicio militar general y obligatorio, todavía no implantado en España.

La Exposición del Real Decreto de 1893 decía:

«Señora: La imperiosa necesidad de dar cumplimiento al artículo 13 de la Ley Constitutiva del Ejército; el deseo, al mismo tiempo, de satisfacer una aspiración generalmente sentida, objeto de continuos debates, han impulsado al Ministerio que suscribe a dar forma, tras meditados estudios, a esa aspiración que a través de los años se ha abierto paso constituyendo hoy una idea tan potente y vigorosa, que exige ya en esta época de reformas que alcanzamos, *situar nuestras fuerzas militares* de manera que respondan a las eventualidades del porvenir, a los servicios del presente, y siempre a la defensa de la Patria».

«Para *situar nuestras fuerzas militares* desde el punto de vista de los tres objetivos que he tenido el honor de señalar a V.M. es pie forzado, Señora, organizar las tropas de la Península en cuerpos de ejército, y deducción lógica, que las divisiones, brigadas, regimientos y batallones tengan una distribución conveniente, la precisa para que las marchas por las nuevas y múltiples vías que ha abierto el progreso para exportar la riqueza y el comercio nacional, sean rápidas a fin de que los movimientos de concentración, verbo de los ejércitos modernos, alcancen, en lo posible, la exactitud de una fórmula matemática.»

Antes de proseguir con la lectura de los párrafos más notables de la Exposición conviene retener el centro de la cuestión tal como López Domínguez lo plantea. La finalidad de la división territorial es «situar nuestras fuerzas militares ...a fin de que los movimientos de concentración ...alcancen ...la exactitud de una fórmula matemática».

En el párrafo siguiente el Ministro hace mención de la multitud de proyectos analizados y concluye:

«...sin perder nunca de vista la angustiosa situación del Tesoro nacional, ha creído el Ministro que sucribe, que la división del territorio de la Península *en siete grandes regiones, situando en cada una de ellas un cuerpo de ejército*, será la más conveniente para los tiempos de paz que por fortuna alcanzamos, y a la vez, desde el punto de vista de tener cada región núcleos de fuerzas que en un momento dado puedan nutrirse rápidamente al pie de guerra, *la más conveniente también para la seguridad del territorio*. Si a esto se añade que las siete grandes regiones pueden contener cada una de ellas, no sólo el cuerpo de ejército que se le asigna, sino dos o más, cuando las necesidades de la guerra lo demanden, no será ciertamente atrevido el consignar que la división territorial que se somete a la aprobación de V.M. responde en todo a las necesidades de la paz y tiene el sello de la previsión para las contingencias de la guerra.»

La observación más interesante radica en el calificativo de grandes que se les da a las siete regiones y en la promesa implícita de organizar

de dos a tres cuerpos de ejército por región. Esta hipótesis de movilización era exactamente la que se predicaba en las naciones del continente europeo más avanzadas del momento (Alemania y Francia).

Desde aquí la Exposición pasó a otro problema —el de las capitalidades— que, naturalmente, se expone en términos militares.

«Al fijar y determinar los siete cuerpos de ejército, piensa el Ministro... que es justo pagar tributo a la tradición y al respeto que inspiran capitalidades importantes para nuestras costumbres militares y nacionales, y por lo tanto, *debe conservarse el nombre de los distritos o capitanías generales existentes* y honrarse los Comandantes en jefe de los siete cuerpos de ejército con el título de Capitanes generales de los distritos que comprendan las regiones respectivas que están bajo sus mandos directos.»

El párrafo siguiente reitera la prioridad de la Gran Unidad que se manda sobre el título heredado que se vincula a ese mando. Habla de divisiones mixtas y de brigadas de infantería o caballería, de servicios de Administración y Sanidad militar y de tropas de Ingenieros y Artillería... «principalmente para la defensa de las plazas fuertes u otros puntos defensivos».

En realidad lo que se introduce en la larga Exposición es el concepto de *defensa del territorio* como algo muy distinto a la función de las unidades operativas. Aquí la clave no está en el Capitán General que manda un cuerpo de Ejército desde la cabecera de una región histórica, verdadero quicio de la solución elegida para justificar la división territorial, sino de otro binomio todavía más antiguo Comandancia/Plaza. Veamos el párrafo donde la defensa como noción, útil sobre todo en Ultramar, queda precisada:

«En nuestras Islas Baleares y Canarias como en las plazas africanas, se organizarán las fuerzas que las guarnecen en *comandancias generales exentas* y con arreglo a las necesidades de cada uno de esos territorios.»

La distinción entre zona de defensa y zona de reclutamiento atraviesa todo el preámbulo del Real Decreto llegando hasta el límite de dos concepciones doctrinales de contenido dispar. Infantería y Caballería hacen guerra ofensiva y deben prepararse para constituir cuerpos expedicionarios. Artillería e Ingenieros más bien se defienden sobre el recinto de las plazas de seguridad. El territorio funciona a veces como zona de reclutamiento y a veces como núcleo necesitado de fortificaciones. Veamos la dualidad:

«En el Decreto, se determinan ...la situación de los cuarteles generales de los cuerpos de ejército, divisiones y brigadas; indícase también las capitales de las zonas de reclutamiento y los puntos de residencia de las planas mayores de los regimientos de reserva y por último se les señala a las distintas unidades orgánicas sus zonas de reclutamiento y a los cuerpos de Infantería y Caballería los regimientos de reserva que les han de estar afectos». Hasta aquí la noción ofensiva de cuerpo expedicionario.

Pero la otra noción, más fácil de aceptar, se afirma a continuación: «No pasa desapercibido... lo conveniente que sería para la defensa nacional atender con las economías que de esta organización resulta a la construcción y mejora de nuestras fortificaciones de las costas, fronteras e islas adyacentes como a su más perfecto artillado, al respuesto de material y municiones, al acuartelamiento de las tropas... pero tampoco deja de considerar el Ministro de la Guerra los sacrificios de todo orden que el estado de la Hacienda española nos impone...»

Hago gracia de la glosa del magnífico canto a «la Nación que jamás desoyó lo que para la defensa de su honra se reclama y exige la honorífica y sagrada misión de mantener en el interior la paz y el orden y en el exterior el respeto a sus banderas», para pasar directamente a la lectura de los tres artículos fundamentales de la dispisición:

Artículo 1.º — El territorio de la Península se dividirá en siete regiones militares a cada una de las cuales corresponderá en tiempos de paz un cuerpo de ejército.

Artículo 3.º — Estas regiones llevarán los nombres siguientes: 1.ª Castilla la Nueva y Extremadura; 2.ª Sevilla y Granada; 3.ª Valencia; 4.ª Cataluña; 5.ª Aragón; 6.ª Burgos, Navarra y Vascongadas; 7.ª Castilla la Vieja y Galicia.

Artículo 14.º — Los Comandantes en Jefe de los cuerpos de ejército podrán residir en cualquier punto de la región de su mando, pero las dependencias de sus Estados Mayores Generales se situarán: las del 1.er Cuerpo en Madrid; las del 2.º en Córdoba; las del 3.º en Valencia; las del 4.º en Barcelona; las del 5.º en Zaragoza; las del 6.º en Miranda de Ebro y las del 7.º en León.

Nótese que las dobles o triples denominaciones entrañan la voluntad de espera de mejor ocasión económica para desglosar nuevas regiones históricas-militares. Extremadura, Granada, Navarra, Vascongadas y Galicia son las víctimas del ahorro impuesto por las circunstancias a las que se reconoce el derecho histórico a constituirse en región militar, pero no el de ser sede de la cabecera de cuerpo de ejército, de momento también negada a Sevilla.

El 29 de agosto del mismo año de 1893 otro Real Decreto reorganiza las tropas de Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros, Sanidad y Administración Militar introduciendo en su artículo 1.º una expresión harto elocuente:

«El territorio de la Península se dividirá, *por ahora*, en siete regiones militares, a cada una de las cuales corresponderá en tiempo de paz, un cuerpo de ejército».

Se planteaba el problema de la localización del cuartel general en Burgos (y no en Miranda de Ebro) y el reparto entre la Comandancia General de Artillería y la Intendencia en La Coruña y la Comandancia General de Ingenieros y la Inspección de Sanidad Militar en Valladolid (y no en León). El problema procede de que no se ha abandonado el principio de la región histórica como fundamento de la región militar y únicamente se ha producido la razón política de una reducción del gasto público.

Es entonces cuando como explicación del *por ahora* del artículo 1.º el ministro López Domínguez hace público el Informe de la Junta Consultiva de Guerra, precedente histórico del Estado Mayor Central que fundara Maura en 1904. La Junta explica las mentalidades en conflicto.

El Informe se centraba sobre *la capital* que debe tener cada uno de los siete distritos en que queda dividido el territorio de la península. Es básicamente una justificación para la creación de la 8.ª Región Militar en Galicia. Pero constituye un sabroso desarrollo de todos los argumentos posibles a favor de una división más fraccionada y, de hecho, más acorde con el legado de la historia. Lo que se discute, y se seguirá discutiendo

hasta nuestros días, es el pase de una o más provincias de una a otra región militar. Lo que se sostiene como derecho es la permanencia de algunas capitales como sedes de los Cuarteles Generales. Lo que se somete a juicios de valor es la entidad de las fuerzas militares organizadas con carácter permanente, admitiendo la desigualdad de los presuntos cuerpos de ejércitos, como algo perfectamente tolerable. En definitiva predomina en la polémica una cuestión de prestigio, que se enmascara en doctrina de campaña.

«Fundada la actual organización militar de las naciones en el principio de reunir en los casos de guerra muy numerosos ejércitos, sin necesidad de sostenerlos sobre las armas en tiempo de paz, ha debido preocupar, como base muy importante de la organización militar el estudio de los medios más rápidos y sencillos para pasar del estado de paz al de guerra, sin que puedan presentarse entorpecimientos para realizarlo en la práctica... Y esta operación es de tanto mayor interés e importancia cuando que las mayores probabilidades de victoria en la época actual corresponden de hecho al país que con más rapidez la efectúe, reuniendo en la batalla definitiva el ejército más numeroso».

Como puede verse, la Junta Consultiva se apunta a una estrategia de masas de cuño napoleónico ratificada por el éxito de la movilización alemana de 1870. De aquí salta a la confesión de las bases que ha tomado en consideración:

1.ª División de las *fronteras* de manera que en cada parte de ellas haya un distrito que corresponda al de la nación limítrofe, proporcionando en superficie y fuerzas del ejército a los ataques que puedan efectuarse o a las invasiones que pudiéramos intentar.

2.ª El número de regiones o distritos además de estar relacionado con las diversas *hipótesis de guerras* probables que se hayan estudiado al establecer el sistema defensivo de la Nación, de manera que se atienda a todas las eventualidades presumibles, debe ser igual al de cuerpos de ejército en que se haya de dividir la fuerza total que componga el Ejército permanente que el país pueda sostener, aunque los distintos cuerpos tengan fuerzas variables entre ciertos límites.

3.ª Hay que tener muy en cuenta la naturaleza y topografía del territorio, las fuerzas del Ejército que ha de contener... según hipótesis de guerra... y muy especialmente han de analizarse las *vías de comunicación* así férreas como carreteras, que existan en él para facilitar la concentración y movilización de las tropas, sin olvidar tampoco las *divisiones civil, judicial y eclesiástica*, con objeto de evitar entorpecimientos en el más rápido despacho de todos los asuntos militares que se relacionan con los conceptos expresados.

4.ª Al determinar las capitales de los distritos se han de tomar en cuenta los *recursos que ofrecen las principales ciudades* que haya en sus respectivos territorios... atender al alojamiento del soldado, sano y enfermo... edificios militares como fábricas... que de ningún modo pueden crearse de repente.

5.ª Designación de las *zonas de reclutamiento* y de concentración de modo que resulten fáciles de efectuar rápidas reuniones de las reservas, sin caer en el inconveniente de facilitar el desarrollo de las

ideas de regionalismo, que con tanta intensidad se trata por algunos de fomentar, sin fijarse en lo que perjudican al interés supremo de la Patria, y

6.ª Por último, dividir las fuerzas del Ejército en los diversos distritos con arreglo a las *necesidades que la guerra señale para cada uno*, a la naturaleza del terreno que los constituya y a los recursos existentes para el acuartelamiento de las tropas.

Es exactamente al rematar las seis bases, presentadas como técnicas (salvo en la alusión de armonía con lo civil, judicial y eclesiástico en cuanto son regionales, pero no regionalistas) cuando se produce la rotunda negación de la validez del término «región histórica»:

«La actual división territorial militar de España en doce capitanías generales, fundada en los antiguos reinos y virreinatos, si políticamente considerada pudo ser buena en tiempos ya pasados, no satisface en el día a las necesidades de las modernas organizaciones de los ejércitos y es idea tan universalmente aceptada en el Ejército que es inevitable modificarla».

Nunca se había confesado tal idea tan paladinamente. Y para demostrarlo como fenómeno ajeno al juego de los partidos el Informe se apoya en otro documento del año 1883, en la órbita política de Cánovas y todavía en vida de Alfonso XII que produjo la Real Orden de 27 de octubre por la que la Junta de Defensa del Reino había de estudiar tanto un plan de defensa permanente como una nueva división territorial, a la que se le autorizaba a transcender los límites del regionalismo heredado, a cuyas ideas se confiesa tener reparo.

LOS QUINCE PROYECTOS DE DIVISIÓN TERRITORIAL DE LA REGENCIA

El Informe de 1893 quería ser la síntesis de nada menos que quince proyectos, reunidos en diez años de intensa polémica.

- El de la Junta de Defensa del Reino presidida por el General Arroquia en 1883.
- El del General Dabán, vocal disidente de la misma Junta y hombre fuerte de los generales de la Restauración, que resultó algo más apoyado por sus compañeros que el proyecto de Arroquia.
- El del general Goicoechea, Ayudante del Rey, también sometido a juicio a pesar de la soberana procedencia del encargo.
- El del general Bermúdez Reina, como Ponente de la Junta de Defensa que se publicó en 1884 al igual que todos los anteriores, algunos a expensas de sus autores.
- El del general Primo de Rivera como Director de Infantería.
- El del general Cassola como Director de Artillería.
- Los remitidos, sucesivamente, por el general Coello en nombre propio y de las instituciones culturales en donde pesaba mucho su criterio (Ateneo y Real Sociedad de Geografía) y otros más próximos a la toma definitiva de la solución de López Domínguez.

Hasta aquí la hipótesis más probable se encaminaba no a 7 distritos, solución de Bermúdez Reina, sino a 8 ó 9. En 1887 el estado de la cuestión se mezcló con los proyectos de reforma de Cassola, ya ministro de

la Guerra, y se generalizó la polémica entre dos adversarios dialécticos de cierta altura, Coello cada vez más reafirmado en criterios de contenido geográfico y Julián Suárez Inclán, que insistía en la racionalidad militar según las doctrinas de la época. Pero el abandono del fundamento histórico es prácticamente general, salvo en el respeto al prestigio de las capitales.

El giro más espectacular en el tratamiento del problema lo dió en 1891 el general Azcárraga. Azcárraga (ministro procedente, como Suárez Inclán, del Cuerpo de Estado Mayor) invierte el argumento de todos los proyectos restantes, esencialmente implicados en el binomio región militar/cuerpo de ejército. Para este militar conservador la clave estaba en la organización de *distritos divisionarios*, cualquiera que sea su articulación en cuerpos de Ejércitos. Por esta vía ofreció 16 cabeceras de división, que satisfacían a otras tantas ciudades... y que podían preocupar a los aspirantes al empleo de teniente general, como algunos insinuaron.

La propuesta de Azcárraga no se impuso, pero abrió paso a la diferenciación por niveles de la entidad de las regiones. Crear la 8.ª era posible sin sumar un cuerpo de ejército si la 7.ª en Valladolid disponía de una división y La Coruña tenía la otra. Ello suponía la descalificación de León como cabecera regional.

Es exactamente lo que se hizo en el Informe con una hábil defensa del pretérito romano o cristiano de León que también valía para Mérida. Si para Extremadura no habría región militar ¿por qué habría de haberla para León? Había que romper con las ataduras de la costumbre y alcanzar la racionalidad.

En definitiva, el objeto del Informe de la Junta Consultiva de Guerra se volcó sobre la conveniencia de crear una región para Galicia: por su complicada geografía, por constituir un seguro reducto en el flanco de posibles invasiones, por contener el primer arsenal de nuestra marina de guerra y por su enlace con Portugal.

En la misma línea está el argumento de las líneas de invasión procedentes de Portugal que saca a la provincia de Salamanca de la 1.ª Región y le integra en la 7.ª.

Ya que no iba a respetarse el esquema de marzo de 1893 se aprovecha la ocasión para llevar la capital de la 2.ª a Sevilla «situando en Córdoba una guarnición importante; para llevar a Burgos la cabecera de la 6.ª «teniendo siempre en Vitoria un gran núcleo de fuerzas y lo mismo en Pamplona»; para proponer para la 7.ª a Valladolid «teniendo en León una guarnición importante» y la de la 8.ª a La Coruña.

Lo más expresivo de la intención de la Junta está en este párrafo final:

«Cree asimismo la Junta que cuando mejore el estado del Tesoro y atendiendo a las contingencias del porvenir, como indica el Real Decreto de 22 de marzo será conveniente aumentar el número de regiones».

Una serie de Mapas, actualmente en el Catálogo del Servicio Geográfico del Ejército expresan la polémica: El n.º 180 de 1880. «España militar y marítima»; el n.º 206 de Tomás Monteverde, «Mapa indicador de la división de España y Portugal», de 1889; el 207 de 1889, también, «División antigua y moderna en Zonas Militares, Reservas y Depósitos de las Armas»; el 214 (1891), «Zonas militares y circunscripciones de reclu-

tamiento de División» y los 215, 216 y 217, «Mapas militares de costas y fronteras; de descripción gráfica de las nuevas zonas militares en *nueve* Distritos Militares» y otros.

Como puede verse, nada concurría entonces a la reducción por debajo de 7 regiones: ni la presión de las ciudades claramente decididas a tener guarniciones importantes mandadas por militares de rango superior, ni la simplificación del esquema orgánico. Al término militar o estratégico de línea de invasión se superpone la réplica de un cuerpo de ejército, sencillamente porque Francia o Portugal tienen otras tantas demarcaciones fronterizas en esas líneas de invasión. La voluntad de poner bajo un mismo mando varias líneas de invasión sólo se aplica a las costas de elevado desarrollo. Pero, aún así, la línea de separación de dos regiones históricas suele ser suficiente para establecer sobre ella la separación de dos regiones militares.

Habrá en este último punto mayor flexibilidad si se trata del préstamo de una provincia cuya capital no aspira a ser sede de una Capitanía. La clave está en no ceder la capital. Y así Madrid, Sevilla —desde esta fecha de agosto de 1893—, Valencia, Barcelona, Zaragoza, Burgos —también desde esta fecha—, Valladolid, —en demérito de León— y La Coruña quedan militarmente confirmadas como más importantes que Granada, Murcia, Pamplona, Vitoria u Oviedo, excluidas del privilegio de la polarización de provincias de su área.

La economía de medios llevó en el mismo Informe a la propuesta de que sólo tuvieran una división la 5.ª, 7.ª y 8.ª hasta que las circunstancias y el estado del Tesoro permitan organizar las restantes. Esta idea pasó al Real Decreto donde un artículo, el 8.º separa dos nociones que habitualmente venían hermanándose por reflejo del legado histórico: «Las regiones y cuerpos de ejércitos afectos a ellas estarán al mando de tenientes generales que se denominarán Capitán General de (el nombre de la región) y Comandante en Jefe de tal cuerpo del ejército».

Tras el desastre del 98 el Gobierno Silvela-Polavieja introdujo una mayor sinceridad con la geografía y con la historia. La región militar no significa ya la sede de unos cuerpos ejército que no pueden sostenerse en pie de paz, sino el espacio que manda una autoridad territorial cualquiera que sea la entidad de sus tropas. Y ese espacio quiere ser, otra vez, una región histórica: El Real Decreto de 31 de mayo de 1899 dice en tres artículos aparentemente marginales:

Artículo 28. — Se disuelven los actuales cuerpos de ejército constituyendo sus cuarteles generales la plana mayor de la región en que se halla actualmente cada uno.

Artículo 29. — La demarcación y el número de orden de las actuales regiones continuarán siendo los mismos tomando cada uno de ellas también la denominación de Capitanía General de Castilla la Nueva, Andalucía, Valencia, Cataluña, Aragón, *Norte*, Castilla la Vieja y Galicia y estableciéndose sus capitales en Madrid, Sevilla, Valencia, Barcelona, Zaragoza, Burgos, Valladolid y Coruña, respectivamente.

Era la vuelta (salvo con el expresivo *Norte* que oculta el desvío histórico al reino de León) a la historia de las Capitanías Generales de la tradición. Pero en 1904 (Real Decreto de 2 de noviembre) el Gobierno Antonio Maura-General Linares las reduce a siete con el subterfugio del

artículo 4: «Subsistirá dentro de la región del 7.º Cuerpo de Ejército la actual Capitanía General de Galicia con las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra».

La actitud de pacto separa entonces más radicalmente que nunca el imperativo orgánico militar: tantos cuerpos de ejército como regiones, del imperativo histórico: tantas Capitanías como sedes autónomas de convivencia cívico-militar. Y así el Art. 13, anuncio del espíritu de la Ley de Jurisdicciones, dice: «Los Generales de los Cuerpos de Ejército y los Capitanes generales de Galicia, Baleares y Canarias podrán ordenar por sí los movimientos de tropas necesarios en casos de extraordinaria urgencia en que no diere tiempo para consultar previamente al Gobierno dando inmediata cuenta de ello».

El nuevo criterio introducía la *doble dependencia* ya que las tropas de estos Capitanes Generales sin mando de cuerpo de ejército dependían también del Capitán General vecino. Y fue el general Weyler en 1907 (Real Decreto de 17 de enero) quien volvió a las 8 regiones militares a cargo de un teniente general «que se denominará Capitán General de la Región, teniendo todas las prerrogativas y atribuciones que señala el Real Decreto de 2 de noviembre de 1904 para los generales de Cuerpo de Ejército».

LA MEZCLA DE CRITERIOS HISTÓRICOS Y CONDICIONAMIENTOS GEOGRÁFICOS

La conocida Ley de Bases de La Cierva (1918), Ley de 29 de junio prolongó el mismo esquema. La Base Segunda en su apartado a) afirma: «serán bases de la división territorial militar la provincia y la región. El territorio de la Península estará dividido en ocho regiones militares constituida cada una de ellas por las provincias siguientes...» El Mapa V recoge esta división.

Es oportuno señalar la creciente mezcla de criterios históricos y de condicionamientos geográficos. Por ejemplo, Badajoz depende de Madrid y Cáceres de Valladolid. Entre las andaluzas Jaén depende de Madrid y Almería de Valencia. Zaragoza crece con la incorporación de Soria, Guadalajara y Castellón. Oviedo y León se agregan a La Coruña. Sólo Cataluña se ajusta al concepto de región histórica. Sólo Aragón no pierde ninguna de sus provincias. La brecha sigue abierta, pero la ruptura no se consuma en el sentido de una estructura militar racionalizada en sí misma.

La reforma de Azaña no fue, en sentido estricto una reforma de la división territorial sino un cambio radical de contenido y una ruptura respecto a las denominaciones. En realidad, la funcionalidad del despliegue respetó el número «ocho» de La Cierva y la tradicional contemplación de las Islas como Comandancias. Lo que se altera es la concepción de la autoridad militar y su rango por razones de índole tan política como polémica.

El Decreto de 10 de junio de 1931 desarrolla lo que llama la *Nueva organización divisionaria del Ejército permanente activo*. Se reprocha que «la misma existencia y el trazado que las deslinda a las ocho regiones militares de la Península, ampliadas por razones de prestigio con las Ca-

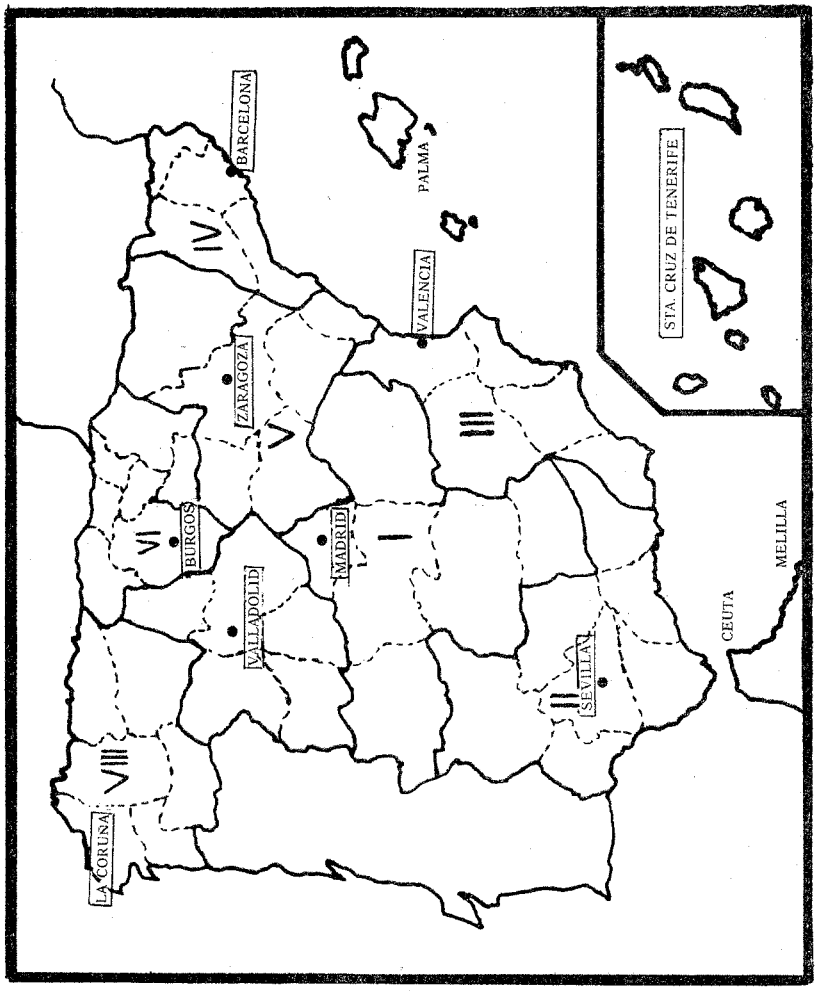

FIGURA 5. — Las Regiones Militares, según la Ley de Bases de 1918.

pitanías Generales de Canarias y Baleares, responden en parte, a un pensamiento organizador de la defensa ya anticuado, y en parte no pequeña, a activos de orden histórico y político. Se creía en la probabilidad de varios teatros de guerra independientes o se ceñía a la región a los límites de los antiguos reinos y provincias de España. En cada región un capitán general conservaba cierta sombra de los virreyes como se usaron en tierras coloniales y siendo la única autoridad que, a diferencia de los funcionarios gubernamentales civiles, ejercía un mando interprovincial, el área de su jurisdicción y lo excepcional de su fuero han introducido a veces confusiones peligrosas respecto a la precedencia de los representantes del Estado...»

Las consideraciones de Manuel Azaña, que son las que más eco han tenido en este tema (como en otros muchos próximos a la esfera de actividad militar), merecían una crítica más realista de cuantas hasta ahora se han hecho apoyadas en las rectificaciones que el propio Azaña mandó ejecutar en los dos años en que retuvo la presidencia del Gobierno y la cartera de Guerra. Decía Azaña: «las funciones del general de la división (orgánica) se delimitan estrictamente en este decreto, *no tienen base territorial* y como era deseable y es útil para el Ejército y para la Nación *se amoldan a la competencia exclusiva del militar*». El mapa de población de 1936 no inspira a Manuel Azaña ningún cambio de esfera de responsabilidad a las Divisiones Orgánicas (Mapa VI).

La creación de tres Inspecciones Generales y la supresión (o mejor dicho abolición) de los títulos, funciones, prerrogativas y honores anejos al cargo de capitán general no pudo contrarrestar durante su propio mandato el hecho de los servicios de índole militar que debían tener base territorial interprovincial. Y que era así lo demuestran la publicación oficial de mapas militares de España de la Segunda República y la creación, después del 34, de la *Comandancia Militar Exenta de Asturias*. Ello reveló a la opinión pública la verdadera naturaleza de esos mapas que asignaban provincias, lógicamente, a los mandos de División Orgánica dentro del espacio tradicional de lo que era una región militar, tal como refleja el Mapa VII.

Con todo, el impacto de las palabras de Azaña, de los títulos, de las denominaciones y de los rangos censurados llegó hasta las disposiciones tímidamente restauradoras del Decreto 404 de 8 de noviembre de 1939 del Gobierno de Burgos, que disponía «que las provincias que comprende la actual demarcación territorial de la Séptima División Orgánica constituyan en lo sucesivo la Séptima Región Militar de cuyo General Jefe dependerán las fuerzas y los servicios que le están afectos». Otra vez, como en tiempos de Espartero, la región agrupa provincias.

La palabra prohibida —Capitán General— tampoco aparece en la orden de 4 de julio de 1939 del Ministerio de Defensa Nacional por la que se reorganizan las Regiones Militares en ocho. Toda Extremadura pasa a la Primera. Andalucía, sin fisuras, forma la Segunda. La Tercera reúne Valencia y Murcia. La Cuarta sigue siendo la catalana. La Quinta suma a Aragón, Guadalajara y Soria. La Sexta, sin Segovia, añade a Castilla la Vieja, Navarra y las Provincias Vascongadas. La Séptima, sin Palencia, acoge a Asturias. La Octava es plenamente gallega. «El mando de cada una de estas Regiones Militares será ejercido por un general con mando

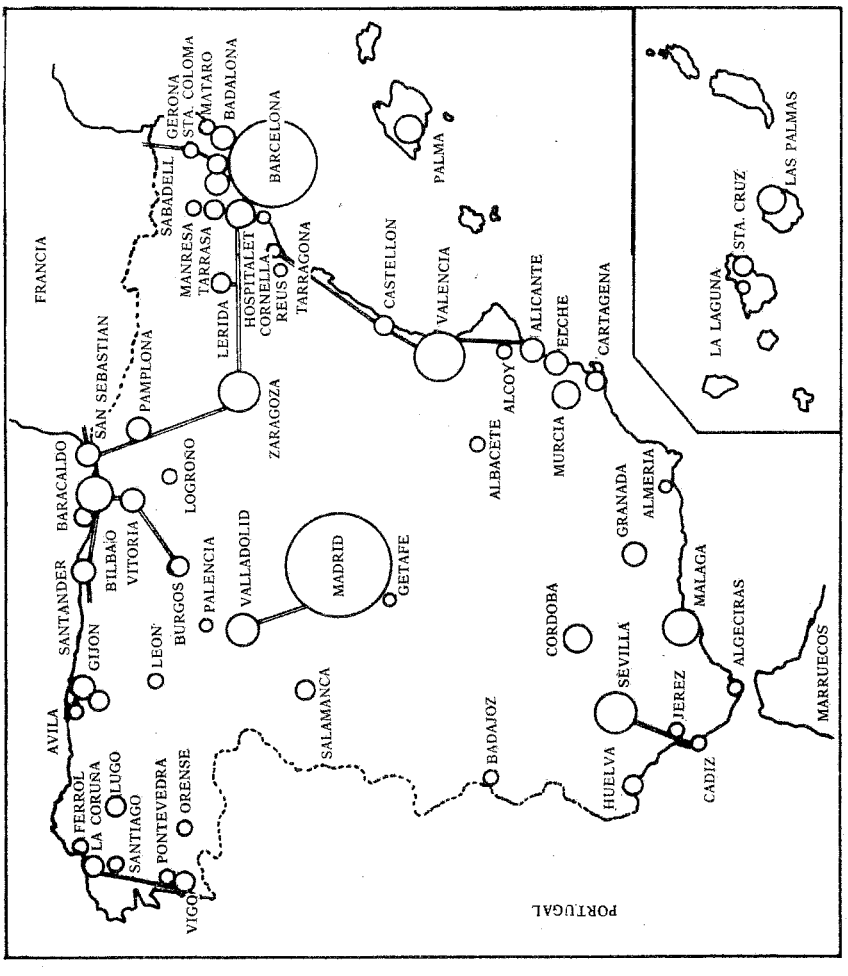

FIGURA 6.—Concentraciones de población en España, 1936.

FIGURA 7. — División Militar de España, 1936.

de Ejército o Cuerpo de Ejército... tendrá bajo sus órdenes todas las tropas y servicios que radiquen en su territorio».

Lo único que había renacido era el ideal profesional de la identidad región/gran unidad. En el contexto de las masivas movilizaciones del preludio de la Segunda Guerra Mundial, un Decreto de 24 de julio de 1939 determina que «el Ejército de la Península estará constituido por ocho Cuerpos de Ejército». E inmediatamente después de este renacimiento otro Decreto de 5 de abril de 1940, da el paso decisivo: «las actuales regiones militares y las Comandancias generales de Baleares y Canarias se denominarán Capitanías Generales y sus Generales Jefes tomarán el título de Capitanes Generales de las mismas». Era un tributo al tradicionalismo monárquico de clara interpretación.

Hasta 1960 no se vuelve al problema sustantivo de la división territorial para «un mejor servicio del mando, mayor facilidad en las tareas de movilización, más rápida concentración de las unidades y más adecuada orientación a las posibles misiones en cuya consecución juega un papel esencial las comunicaciones y la compartimentación geográfica» (Decreto de 11 de febrero). Para entonces ya existe la 9.ª Región (Granada) y se ha declarado la supresión en tiempo de paz de los Cuerpos de Ejército. Era una vuelta a la racionalización militar del problema que en 1965, la más profunda de las reorganizaciones del período, denominaría defensa operativa del territorio, frente a la orgánica vigente (Mapa VIII) hasta hace muy pocos meses de *Fuerzas de Intervención Inmediata,* desligadas funcionalmente del territorio en régimen de coexistencia.

Este largo y pormenorizado recorrido histórico-legal, en el que hemos dado saltos, revela una superposición de puntos de vista que tiene más de una explicación y que ha sufrido erróneas interpretaciones. No ha permitido precisar con todo rigor la dualidad ofensiva/defensiva implícita en toda doctrina de empleo de las Armas, Cuerpos y Servicios. Si el análisis lo hubiéramos llevado por el ámbito de las disposiciones de orden naval o marinero hubiéramos observado el éxito de la localización de los servicios fundamentales en Cartagena, Cádiz y el Ferrol y que la flexibilidad quedaba restringida al tema de las denominaciones (Departamentos, Capitanías, Zonas... nunca regiones). Y es que en este ámbito se aceptó el imperativo geográfico y se rehuyó la convergencia de tales arsenales con capitalidades de distinto significado. El Ejército de Tierra —y en relación con el fenómeno de las capitalidades el Ejército del Aire— no se tomó parecida precaución. Terminó fijando más las cabeceras que los límites y más los límites que la entidad de las fuerzas bajo cada uno de los mandos. Mientras el Ejército del Aire se atenía a una concepción geoestratégica para los límites, Tierra seguía aceptando el mandato de la historia.

La dualidad ofensiva/defensiva sigue siendo inherente a la condición militar de los medios y constituye un factor de distorsión de los argumentos. Hoy se habla más de *Zonas de defensa* que de *Zonas de concentración* o *Bases de operaciones.* Hoy se hace pesar menos el valor defensivo de la línea de frontera entre los Estados vecinos no declaradamente hostiles. Pero persiste la distorsión entre las interpretaciones políticas de los títulos en virtud de los que se ejerce un mando y la racionalidad

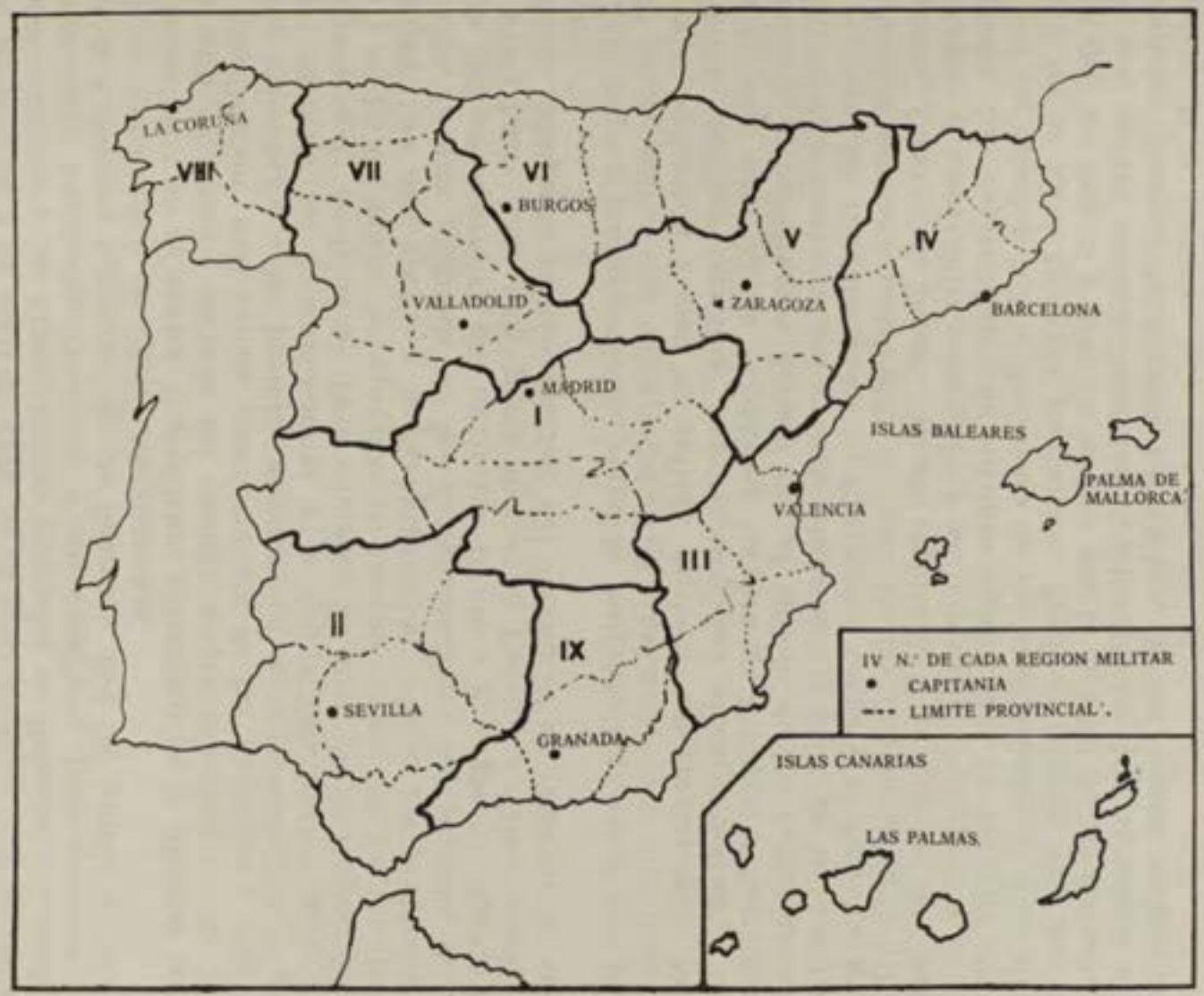

FIGURA 8. — División Militar de España, 1983.

de un despliegue en tiempo de paz. Salir de esta situación, posiblemente no sea fácil. Pero la posibilidad del acierto quizás esté a nuestro alcance.

Es muy probable que en un plazo breve se tomen decisiones sobre la división territorial militar de los tres Ejércitos. Es casi seguro que Tierra, Mar y Aire van a aproximar sus criterios y a coincidir en el sentido estratégico general que les fundamenta. Es deseable un buen entendimiento de la naturaleza del problema por parte del Estado de las autonomías y que se acierte a hacer abstracción de cuanto es ajeno al tema de la eficacia de un sistema de seguridad en lo que a las Fuerzas Armadas se refiere. Me parece que ha llegado el momento de no insistir demasiado en la identidad región militar-región histórica y de dejarse llevar serenamente en brazos del buen sentido, del pragmatismo si se quiere, y en definitiva de la racionalidad de una división funcional. Es lo que intenta el proyecto (Mapas IX y X) que ha hecho público Vicenç Fisas Armengol en *Economía de la Defensa* (Revista Tiempo), que naturalmente, sólo tiene el valor de una sugerencia.

REFERENCIAS
DISPOSICIONES MILITARES SOBRE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Se ofrecen por orden cronológico las disposiciones de carácter legal que han tenido efectos sobre la ordenación militar del territorio. Todas ellas figuran en los textos de publicación oficial reunidos bajo la denominación de Colecciones Legislativas.

— *Real Cédula de 10-I-1553.* Se titula de Capitanes Generales a los gobernadores o virreyes de Aragón, Cataluña, Navarra, Rosellón y Valencia.
— *Real Cédula de 9-V-1587.* Se crea en la capital de España el Comisario General de la gente de guerra.
— *Real Decreto de 11-V-1714.* Agrega al Ministerio de la Guerra el cargo de Comisario General y nombra para Castilla la Nueva un Capitán General.
— *Real Decreto de 23-VIII-1715.* Suprime el cargo de Comisario General. Encarga a un Teniente Comisario las funciones de Capitán General en Madrid. En Catalunya y otras capitales tradicionales de Reino se nombran Gobernadores, Capitanes Generales o Comandantes Generales.
— *Real Cédula de 24-VII-1746.* Crea un Gobierno militar y político de Madrid en directa dependencia del Rey.
— *Real Decreto de 15-VI-1751.* Extingue el empleo de Teniente Comisario General y lo sustituye por el Comandante Militar de Plaza. Para Madrid, entre 1766 y 1777 existe la Capitanía General de Castilla la Nueva y se otorga a Madrid la consideración de plaza de armas.
— *Real Decreto de 26-VI-1777.* Se crea una Comandancia General de Madrid y su Distrito. En 1795 vuelve a hablarse en la llamada Gaceta de Madrid de Capitanía General.
— *Real Decreto de 26-VI-1800.* Crea en todas las Capitanías Generales el cargo de «segundo Cabo» para funciones delegadas militares ajenas a la representación política del titular.
— *Real Decreto de la Regencia de 13-IV-1813.* Crea en Cádiz la Capitanía General de la Provincia de Cádiz, independiente de la de Andalucía y absorbiendo el Campo de Gibraltar.
— *Real Decreto de las Cortes de 9-VII-1821.* Suprime las Capitanías Generales y crea los Distritos en igual número y con los mismos nombres que aquéllas.
— *Real Decreto de las Cortes de 27-I-1822.* Pretende la inmediata organización de 52 provincias con sus Ayuntamientos y parroquias. Antecede a la disposición de Javier de Burgos de 1833.
— *Real Decreto de 8-XI-1841.* Divide el territorio nacional en 14 Capitanías Generales.
— *Real Decreto de 8-I-1843.* Desarrolla la organización militar de los Distritos

FIGURA 9. — Proyecto de nueva División Militar de España.

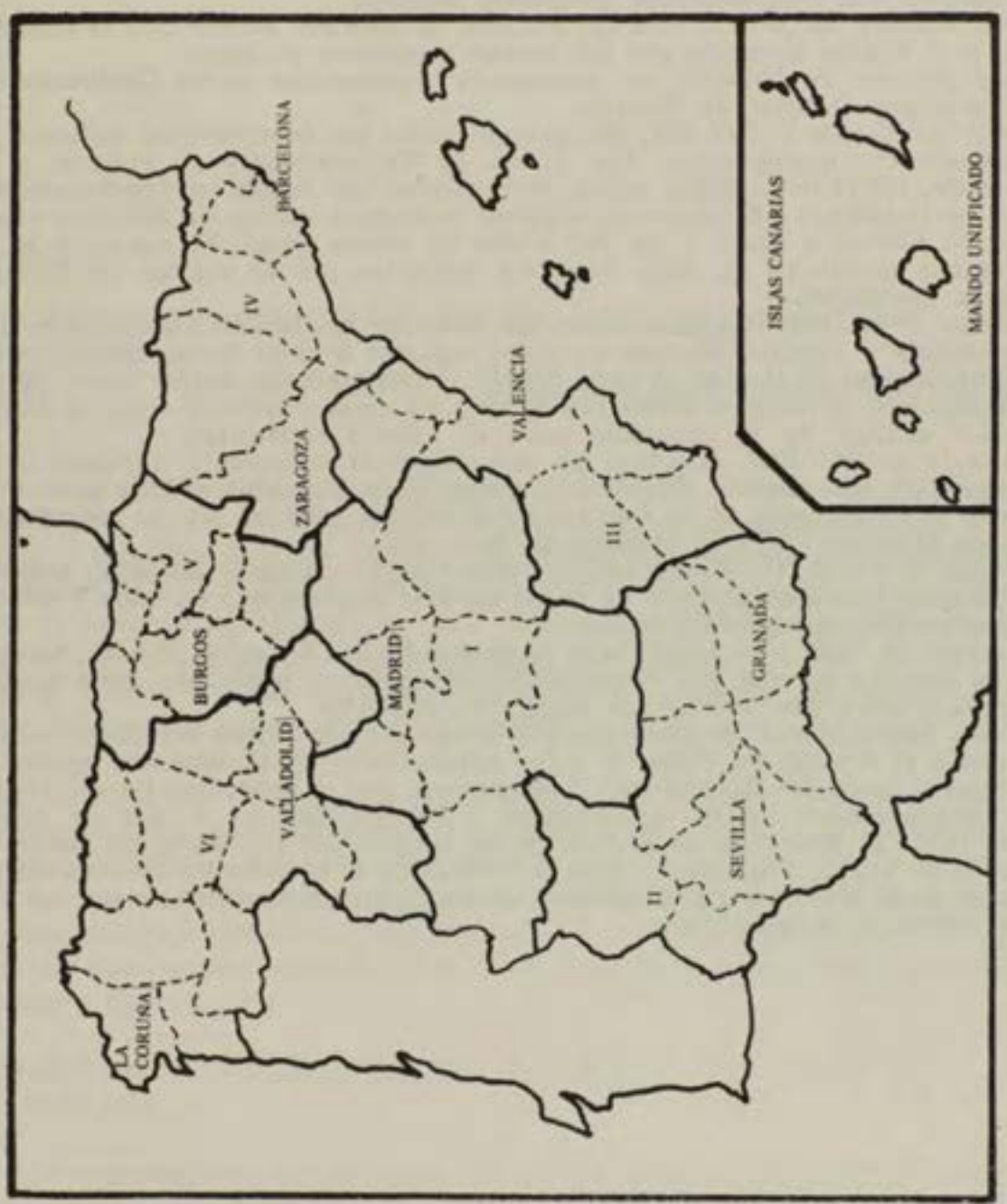

FIGURA 10. — Posibles Demarcaciones Militares Futuras.

en Comandancias de Ingenieros. A catorce Distritos y una Comandancia Exenta (Ceuta) corresponden cuarenta y cinco Comandancias de Ingenieros.

— *Real Orden de 25-VI-1869.* Se rectifica la división en Direcciones, Subdirecciones y Comandancias de Ingenieros para mejor acuerdo con los límites provinciales de los Distritos. Las Comandancias son treinta y dos.
— *Real Decreto de 16-XII-1981.* Se organiza el territorio en 16 Divisiones, concebidas en función de la existencia de 111 Zonas de reclutamiento.
— *Real Decreto de 29-VIII-1893.* Se organiza el territorio en siete Cuerpos de Ejército y, consiguientemente en otras tantas Capitanías Peninsulares. Ceuta y Melilla son Comandancias Generales exentas.
— *Real Decreto de 30-VIII-1896.* Se rectifica la división militar con la creación de la 8 Región formada por las cuatro provincias gallegas.
— *Real Decreto de 31-V-1899.* Se suprime la organización de las Capitanías Generales por Cuerpos de Ejército.
— *Real Decreto de 16-XII-1901.* Se agrupan todas las dependencias militares en dieciséis circunscripciones. Las Zonas de Reclutamiento se reducen a 90.
— *Ley de 17-VII-1904.* Entre otras disposiciones se regula el funcionamiento de los Gobiernos Militares con especial incidencia en los de Baleares (dos); los de Canarais (dos), y los del Norte de Africa (dos). Se vuelve a la estructura territorial de siete Regiones definidas por el Cuerpo de Ejército de su guarnición.
— *Ley de 29-VI-1918.* Fija entre otras las Bases de la división territorial militar (provincia y región). Dispone de ocho regiones a cuyo frente habrá un Capitán General de Región. A cada Región corresponderán tantas Zonas de Reclutamiento y Reserva como provincias. En cada provincia sitúa el Gobernador militar de la provincia para el mando territorial.
— *Decreto de 25-V-1931.* Suprime las ocho regiones militares e implanta la organización divisionaria. Suprime el cargo de gobernador militar pero mantiene sus funciones en la Comandancia Militar para la que se asignan Estados Mayores y Planas Mayores de Servicios.
— *Orden de 4-VII-1939.* Como medida provisional restablece las ocho regiones militares. Una Orden de 12 de mayo de 1942 dispone que en cada Provincia haya un Gobernador Militar.
— *Decreto de 29-IV-1949.* Delimita el territorio de la IX Región Militar. Su creación aparece en una Ley Orgánica del Ejército no publicada, pero sí desarrollada para este efecto por Orden de 22-II-1944.

Nota: Los cambios de denominación de las demarcaciones marítimas ocurridos desde el reinado de Felipe V y los antecedentes de la orgánica vigente en circunscripciones del Ejército del Aire carecen, por lo específico de sus respectivos fundamentos, de los significados e interpretaciones a que ha venido dando lugar el problema de la ordenación militar del territorio por parte del Ejército de Tierra. Entendemos que el análisis de la historia de las alteraciones sufridas en la Marina y en la Aviación merecen otro tratamiento y que no conviene complicar la exposición.

Capítulo 6

LA DIVISIÓN TERRITORIAL ECLESIÁSTICA DE ESPAÑA

Por Francisco Azcona San Martín

La Iglesia tiene una organización territorial y una organización funcional. Ésta, al nivel de la Iglesia universal, está centralizada en el Vaticano y constituida por diversos organismos llamados «Congregaciones», al frente de cada una de las cuales está un cardenal que la preside y recibe el nombre de «Prefecto». Son comisiones estables de cardenales para tratar temas concretos y clasificados, de competencia de la Iglesia. No tienen limitación de territorio, salvo lo referente a la Iglesia de rito oriental y a los países de misión donde todavía la Iglesia no se ha organizado plenamente.

Los servicios centrales se estructuran actualmente en estas Sagradas Congregaciones para los obispos, el clero, los religiosos e institutos seculares, la doctrina de la fe, los sacramentos y el culto, la evangelización de los pueblos, la educación y enseñanza religiosa y la causa de los santos. Junto a estas Congregaciones —y a veces dependientes de ellas— existen comisiones, secretariados y oficinas que desarrollan aspectos concretos y funcionales.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. SITUACIÓN ACTUAL Y SU EVOLUCIÓN

La organización fundamental de la Iglesia es territorial. De esta manera se asegura mejor el ordenado y eficaz servicio y se facilita el gobierno. La circunscripción territorial central es la *diócesis* y, a partir de ella el Código de Derecho Canónico y la legislación post-conciliar hablan de «divisiones territoriales mayores» entre las que se incluyen las mismas diócesis, las *provincias eclesiásticas*, las *regiones eclesiásticas* y las *conferencias episcopales*. También hablan de las «divisiones territoriales menores» incluyendo en ellas los *arciprestazgos* y las *parroquias* (*Código de Derecho Canónico*, Cns.: 215 y 216). Los Vicarios

y las Prefecturas Apostólicas pertenecen al primer grupo y se utilizan en los lugares de misión. Compete a la Santa Sede, la erección, modificación y supresión de las divisiones territoriales mayores y, a quienes dirigen éstas, hacer las divisiones territoriales menores. Siempre en diálogo con las partes interesadas y conforme al derecho establecido. (*Código de Derecho Canónico*, Cns.: 248, 255, 260, 271, 215 y 216).

Diócesis

La diócesis es una parte del pueblo de Dios confiada a un obispo para que la administre con facultades ordinarias con la cooperación del presbiterio y en la debida comunión jerárquica con la Cabeza y los demás miembros del Colegio Episcopal. Constituye una «Iglesia particular» en que está y actúa la Iglesia de Cristo universal. Es la «Iglesia local» y la unidad territorial esencial y básica. (*C. Lumen Gentium*, 21 y Cn. 329). La diócesis recibe el nombre de la ciudad donde radica la sede episcopal.

En la actualidad son 65 las diócesis españolas. Su ubicación puede verse en el Mapa 11 y sus nombres, extensión, habitantes católicos y parroquias en el Anexo 1. Las diócesis de mayor extensión son: Ciudad Real (19.741 Km^2), Toledo (18.133 Km^2) y Badajoz (17.375 Km^2). Las de menor extensión son Menorca (701 Km^2), Ibiza (872 Km^2) y Tuy-Vigo (1.767 Km^2). La población también es muy diferente, mientras Madrid y Barcelona superan los cuatro millones, Barbastro y Jaca no llegan a los 50.000 habitantes y Ciudad Rodrigo, Ibiza y Menorca apenas superan esta cifra.

Barcelona es la diócesis a la que corresponden más habitantes por sacerdote diocesano en activo (6.339). Le siguen Málaga, Madrid y Jerez. En la actualidad hay 6 diócesis en las que corresponden más de 4.000 habitantes por sacerdote diocesano activo, 9 entre 2.501 y 4.000, 15 entre 1.501 y 2.500, 30 entre 501 y 1.500 y 5 con menos de 500 habitantes por sacerdote diocesano activo. Albacete es la diócesis en la que corresponden más Km^2 por sacerdote diocesano activo; le siguen Guadix y Ciudad Real. Con menos está la diócesis de Bilbao, seguida de San Sebastián y Barcelona. Son 7 las diócesis con menos de 10 Km^2 por sacerdote diocesano activo, 29 entre 10 y 30 Km^2, 16 entre 31 y 50, 8 entre 51 y 70, y 5 diócesis con más de 71 Km^2/sacerdote.

La diócesis es la institución territorial más antigua de la Iglesia en España. Su origen se remonta al siglo I. Pequeñas comunidades de cristianos se reunían para celebrar la Palabra y la Eucaristía. Primero en las ciudades más romanizadas. Así en el siglo III la Iglesia aparece dividida en una serie de comunidades pequeñas bajo la autoridad de un obispo. La Iglesia episcopal, que en un principio es la Iglesia local urbana, es la unidad básica de todo un conjunto de instituciones eclesiales. Así la unidad de la Iglesia no se disuelve en su multiplicidad. Tenemos noticia histórica escrita de la existencia de las diócesis de León (Legio VII Germina), Astorga (Astúrica Augusta), Mérida (Emerita Augusta) y Zaragoza (César Augusta) durante las persecuciones de Decio a mediados del siglo III y de Tarragona en la persecución de Valeriano. En el Concilio de Elvira (305-306) se habla, al menos, de los obispados de Córdoba, Sevilla, Elvira, Mérida, Zaragoza, León, Toledo, Evora y Málaga

FIGURA 11. — División territorial de la Iglesia en España: Diócesis y Provincias Eclesiásticas, 1983.

y de 13 más que han desaparecido. La red de obispados se hace cada vez más tupida de manera que al final de la era patrística, en los siglos V y VI eran 69 las sedes episcopales existentes en España (Valdeavellano, págs. 252-253 y Aldea, pág. 292). Ya desde el principio la creación de las diócesis respondía a la necesidad de coordinar y animar las distintas pequeñas comunidades cristianas existentes; estaban en las ciudades más romanizadas, centros de cultura y de instituciones sociales y políticas. Estos mismos criterios han sido los que después, a lo largo de las distintas etapas históricas, han impulsado la creación o la remodelación de las distintas diócesis.

Como una especie de diócesis personal, existe en España el Vicariato General Castrense, que tiene su jurisdicción eclesiástica en todo el territorio español y sirve a los católicos integrados en las Fuerzas Armadas. Al frente de él se encuentra un Arzobispo-Vicario General Castrense.

Provincias eclesiásticas

Las diócesis pueden ser archidiócesis o simples diócesis, según estén regidas por un arzobispo o por un obispo. La diferencia entre unas y otras no viene por razón de la organización y de las prerrogativas, sino por razón de la persona que las preside. Pueden también ser metropolitanas, sufragáneas o exentas. Metropolitanas son las cabezas de las provincias eclesiásticas que están regidas por un arzobispo o un metropolitano. Así pues varias diócesis se agrupan en torno a una sede metropolitana y forman una provincia eclesiástica. No toda sede arzobispal es metropolitana. Así Madrid y Barcelona son arzobispados pero no son sedes metropolitanas cabezas de una provincia eclesiástica. Diócesis sufragáneas son las que forman parte de una provincia eclesiástica y están regidas por un obispo. Diócesis exentas son las que no forman parte de una provincia eclesiástica y dependen directamente de la Santa Sede. En España solamente Ciudad Real (Priorato de las Órdenes Militares de España desde el 18 noviembre 1875) que pasó a formar parte de la provincia eclesiástica de Toledo, el 4-2-1980, ya que según las disposiciones conciliares no puede haber diócesis inmediatamente sujetas a la Sede Apostólica y todas deben adscribirse a alguna provincia eclesiástica (*Christus Dominus* n.° 39 y 40).

La agrupación de las diócesis en provincias eclesiásticas estando al frente de cada una de ella un metropolitano o arzobispo tiene por finalidad el mejor gobierno de la iglesia (*Canónigo*: 271, 272, 273, 274 y 275). Las atribuciones que los metropolitanos tienen en las diócesis sufragáneas son más restringidas que las que en tiempos antiguos les correspondían. Actualmente las nuevas disposiciones conciliares tienden a darles mayores funciones.

En la actualidad hay 11 Provincias Eclesiásticas que llevan el nombre de la sede metropolitana en la que está su arzobispo; son las siguientes (entre paréntesis va el año o siglo de su fundación):

1. *Burgos* (creada en 1574). Metrópoli Burgos (1075). Diócesis Sufragáneas: Bilbao (1949), Osma-Soria (VI. Se une la denominación de Soria en 1959), Palencia (III) y Vitoria (1861).

2. *Granada.* (1492). Metrópoli: Granada (III). Sufragáneas: Almería

(1492), Cartagena (s. I), Guadix (s. I), Jaén (s. VII), Málaga (s. IV, reelegida en 1486).

3. Oviedo. (1945). Metrópoli: Oviedo (811). Sufragáneas: Astorga (s. III reelegida en 747), León (s. III) y Santander (1754).

4. *Pamplona.* (Creada en 1956). Metrópoli: Pamplona (s. V, a la que se unió Tudela en 1955). Sufragáneas: Calahorra-La Calzada-Logroño (s. V y XIII, Logroño desde 1959), Jaca (reestablecida en 1063) y San Sebastián (1949).

5. *Santiago de Compostela.* (1120). Metrópoli: Santiago de Compostela (s. IX). Sufragáneas: Lugo (s. II), Mondoñedo-Ferrol (reelegida en 1144), Orense (s. V), Tuy-Vigo (s. VI), Vigo desde (1959).

6. *Sevilla.* (s. IV). Metrópoli: Sevilla (s. III). Sufragáneas: Badajoz (1255), Cádiz-Ceuta (1241 y 1417, la unificación en 1851), Canarias (1406), Córdoba (s. III), Huelva (1953), Jerez de la Frontera (1980) y Tenerife (1819).

7. *Tarragona.* (s. IV). Metrópoli: Tarragona (s. I). Sufragáneas: Gerona (s. IV-VI), Lérida (s. V), Solsona (1593), Tortosa (s. IV), Urgel (s. IV), Vic (s. V).

8. *Toledo.* (s. IV). Metrópoli: Toledo (s. I). Sufragáneas: Coria-Cáceres (s. VI, Cáceres en 1957), Cuenca (1183), Plasencia (1189), Sigüenza-Guadalajara (s. VI, Guadalajara en 1959), Ciudad Real (1980, Priorato de las Órdenes Militares desde 1875).

9. *Valencia.* (1238). Metrópoli: Valencia (s. IV-VI). Sufragáneas: Albacete (1949), Ibiza (s. VI, reelegida en 1782), Mallorca (s. V), Menorca (s. V), Orihuela-Alicante (1564, Alicante desde 1959), Segorbe-Castellón (s. IV. Castellón desde 1960).

10. *Valladolid.* (1875). Metrópoli: Valladolid (1595). Sufragáneas: Ávila (s. II-IV), Ciudad Rodrigo (s. VII, reelegida en 1168), Salamanca (s. VI, reelegida en s. X), Segovia (s. VI) y Zamora (s. X).

11. *Zaragoza.* (1318). Metrópoli: Zaragoza (s. IIIJ. Sufragáneas: Barbastro)1100), Huesca (533), Tarazona (s. V) y Teruel-Albarracín (1577 y 1172, unidas en 1851).

12. Arzobispados no metropolitanos: Barcelona (s. IV, Arzobispado 1964) y Madrid (1885, Arzobispado en 1964). (*Anuario Pontificio*, 2.ª parte. Directorio de la Iglesia C., págs. 29-37).

El nombre y contenido de la provincia eclesiástica es muy antiguo y arranca desde los orígenes del cristianismo, con claro influjo de la organización territorial del Imperio romano. Hasta la mitad del siglo V no encontramos en España una coincidencia plena entre la capitalidad de las provincias eclesiásticas con las civiles. En el Mapa 12 aparece la distribución territorial de la España eclesiástica de entonces, que se mantiene, con algunas modificaciones de límites, durante toda la época visigoda pero con un cambio importante: Cartago Nova (Cartagena) cede la capitalidad a Toledo. La preponderancia de la sede episcopal establecida en la capital de cada una de las provincias hispanas y la celebración en ellas de Concilios y Asambleas que reunían a todos los obispos, presbíteros y fieles de las diócesis de la provincia, originó la formación de nuevas circunscripciones eclesiásticas en las que el obispo de la capital provincial metropolita no ocupaba una posición preeminente. El Concilio IV

FIGURA 12. — Epoca romano-cristiana. Provincias eclesiásticas y civiles. Nombres de Diócesis y año del que consta referencia documental escrita. *Fuente*: Diccionario de Historia Eclesiástica de España.

de Toledo dispuso se ajustasen en sus límites las provincias eclesiásticas con las demarcaciones de las antiguas provincias romanas.

La conmoción de la invasión musulmana y la Reconquista cambiaron la geografía eclesiástica de España, manteniendo similar organización territorial. El metropolitano de la urbe regia de Toledo alcanzó mayor preeminencia. El título de Primado había aparecido ya a finales del siglo VI conferido obispo de Lyon sobre toda Galia.

En España, habían gozado de algo parecido el obispo de Sevilla y, en algunos momentos, el de Tarragona, pero se trataba de concesiones provisionales. En la iglesia unificada de los visigodos, fue el de Toledo (primero sufragánea de Cartagena que sube a metropolitana en el año 527), quien como obispo de la capital y titular de la sede de Toledo se convierte en *Primado de toda España;* pero este título no aparece hasta el año 647. Actualmente el Primado, fuera de la prerrogativa de honor y el derecho de precedencia, no lleva consigo jurisdicción especial (*Canónico*, 271).

La legislación conciliar habla de la posibilidad de una nueva circunscripción territorial llamada «*región eclesiástica*» superior a las provincias eclesiásticas y formada por éstas, a juicio de la Conferencia Episcopal (*Christus Dominus*, 39 y 40).

Conferencia Episcopal

Nacida al impulso del Concilio Vaticano II, sustituyó a la antigua Junta de Metropolitanos. Su primer Estatuto aprobado de manera provisional por la Asamblea General constituyente en 1966, fue ratificado por Pablo VI en ese mismo año para un quinquenio. Se aprobó definitivamente en 1976 por Decreto de la Sagrada Congregación para los Obispos y su personalidad jurídica fue reconocida por el Estado español hace apenas 3 años, en virtud de los Acuerdos Parciales.

La forman todos los obispos de la Iglesia Católica en España: 4 Cardenales, 11 Arzobispos, 60 Obispos residenciales y 14 Obispos dimisionarios. Es un organismo colegial para el ejercicio conjunto de la misión que tiene el Episcopado español. Las decisiones son colegiales, pero muchas de ellas no son vinculantes a todos.

Actualmente afronta problemas de crecimiento, de acoplamiento, de competencias y de estructura. Sus organismos más importantes son, además de la Asamblea Plenaria, la Comisión Permanente (20 miembros), el Comité Ejecutivo (7 miembros), el Secretario General y 14 diversas Comisiones Episcopales que clasifican otras tantas secciones de servicios eclesiales. Con el nombramiento del nuevo Presidente, por tres años, de Monseñor don Gabino Díaz Merchán, en febrero de 1981, se inicia el 6.º trienio de su vida (ver «*Guía de la Iglesia Católica 1979*» y «*Directorio de la Iglesia 1981*»).

El Concilio Vaticano II estableció: «En los tiempos modernos no es raro que los obispos no puedan cumplir debida y fructuosamente su cargo si no unen cada día más estrechamente con otros obispos su trabajo concorde y mejor trabado...» Ésta es la razón de ser y su finalidad. «Este Concilio piensa que conviene en gran manera que en toda la tierra, los obispos de la misma nación o región se agrupen en Junta única, para bien

común de las Iglesias.» «La Conferencia Episcopal es como una Junta en que los obispos de una nación o territorio ejercen conjuntamente su cargo pastoral para promover el mayor bien que la Iglesia procura a los hombres, por los modos de apostolado adoptado a las circunstancias del tiempo.»

Sus decisiones, aunque sean tomadas por mayoría, no tienen fuerza de obligar jurídicamente, sino en casos muy especiales. Pero sí tienen una gran fuerza moral. Esto significa que el Concilio intenta respetar y dejar firme la autoridad personal de cada obispo en su propia diócesis. Sólo en circunstancias especiales los obispos de varias naciones podrán constituir una sola Conferencia Episcopal (*Christus Dominus*, 37 y 38).

En la actualidad existen 98 Conferencias Episcopales nacionales más 13 de rito oriental. Éstas, a veces, se llaman «Sínodos patriarcales». Existen además, de ámbito internacional, 5 Conferencias para África, una para Asia y una para Sudamérica (*Anuario Pontificio* de 1982, págs. 942-959).

Arciprestazgos y parroquias

De las 21.830 parroquias existentes en las diversas diócesis de la geografía española, el 53 % tienen 500 o menos habitantes. El 15 % de 501 a 1.000. El 19 % de 1.001 a 5.000, el 10 % de 5 a 10.000 y el 3 % tiene más de 10.000 habitantes.

Estas parroquias se estructuran en 1.378 arciprestazgos y en 377 *zonas pastorales* o Vicarías Territoriales o Delegaciones Episcopales de Zona. Ésta es una estructuración territorial nueva, que se está extendiendo en muchas diócesis. Todavía no tiene una nomenclatura uniforme y ratificada por la legislación eclesiástica, pero representa unidades pastorales que agrupan diversos Arciprestazgos. La diócesis de Madrid, por ejemplo, tiene 12 Vicarías territoriales, al frente de las cuales está un Obispo o Vicario Episcopal.

La diócesis con más parroquias es Santiago de Compostela, que pasan de 1.000. Le siguen Burgos con 997 y Oviedo con 943. Las diócesos con menos parroquias son: Menorca con 20, Ibiza con 25, Cádiz-Ceuta con 101, Guadix-Baza con 107 y Ciudad Rodrigo con 119 («Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia», 1981 y elaboración propia).

Los Arciprestazgos que agrupan varias parroquias, se conciben como unidades pastorales supraparroquiales, en los cuales el Arcipreste tiene las funciones de un jefe de grupo o animador de la pastoral.

Las parroquias son circunscripciones territoriales muy antiguas. Se piensa que en España, para el siglo IV, estaba ya generalizada la institución parroquial. El considerable incremento del número de los cristianos de las ciudades y el auge de la evangelización en el campo, hace cada vez más difícil que el obispo agrupe en torno a sí al conjunto de las comunidades locales. En las grandes ciudades, se multiplicó las circunscripciones territoriales, sobre todo en los suburbios, al frente de las cuales era colocado un presbítero. El problema de los campos y aldeas, a los que se fue extendiendo el cristianismo desde las ciudades, se solucionó también mediante la multiplicación de parroquias al frente de las cuales era colocado un presbítero en común con el obispo de la ciudad. En el Concilio I

de Toledo, hacia el año 400, intervino un número considerable de parroquias. Excepcionalmente conservamos datos de Galicia, en la que la diócesis de Braga, en el año 569, contaba con 29 de ellas, la de Portugale tenía 24. Después, poco a poco, todo el territorio nacional habitado fue comprendido por territorios parroquiales, aunque quedaban fuera grandes extensiones de pantanos, eriales, etc.

En los últimos diez años, el número de parroquias se ha mantenido estacionario, creciendo ligeramente. En los 20 años anteriores ese número aumentó en un 10 %. Esto se debe, por una parte, a la creación de nuevas parroquias en las ciudades y a que en la Iglesia las instituciones perduran por muchos años. Pienso que es donde más perduran las instituciones históricas. Difícilmente se suprimen parroquias a no ser que desaparezca la población.

REORGANIZACIÓN ECLESIASTICA EN EL SIGLO XX

Las causas sociológicas más influyentes en la creación de nuevas diócesis y en la remodelación de otras, durante este siglo, han sido: el aumento de la población, la excesiva extensión territorial de algunas diócesis, la intensa vida religiosa de algunas regiones, la necesidad y el deseo de que las circunscripciones eclesiásticas se ajustaran en lo posible a las civiles y la eliminación de enclaves geográficos en este tiempo ya inexplicables. Los Concordatos de 1851 y, sobre todo, el último de 1953, atendieron al reajuste de los límites para que las diócesis se acomodasen a las circunscripciones políticas y administrativas del Estado y se tuvieran en cuenta razones de interés pastoral más que razones de prestigio. Este deseo empalma con el Concilio IV de Toledo que ordenaba esta acomodación. El Concilio Vaticano II también va en esa misma línea como veremos en el apartado siguiente.

Los Concordatos exigieron para la remodelación de límites territoriales un acuerdo concordado entre la Santa Sede y el Gobierno español. En el artículo 9, núm. 2 del Concordato último, se dispone: «Para la erección de una nueva diócesis o provincia eclesiástica y para otros cambios de circunscripciones diocesanas que pudieran juzgarse necesarios, la Santa Sede se pondrá, previamente, de acuerdo con el Gobierno español, salvo si se tratase de mínimas rectificaciones de territorio reclamadas por el bien de las almas.» El Gobierno pensaba que la organización territorial eclesiástica era de gran transcendencia.

A la luz de estos principios se han realizado importantes reformas en estos últimos años:

1.º *Se han erigido dos nuevas provincias eclesiásticas*, la de Oviedo por la Bula «Cum et Nobis» de Pío XII, del 27 de octubre de 1954, a la que se le agruparon las sufragáneas de León, Santander y Astorga, desmembradas las dos primeras a Burgos y la última a Valladolid. El mismo Papa erigía también por la Bula «Decessorum Nostrorum», del 11 de agosto de 1956, la Provincia Eclesiástica de Pamplona, con las sufragáneas de San Sebastián, Calahorra-La Calzada-Logroño, Jaca y Tudela,

pertenecientes las dos primeras a la metrópoli de Burgos y las otras dos a Zaragoza. (Aquí se ve alguna presión política ya que se separaban las tres diócesis del País Vasco. San Sebastián pasaba a la provincia de Pamplona y Vitoria y Bilbao quedaban en la de Burgos.)

2.º *Las diócesis de Madrid y Barcelona han sido elevadas a la categoría de Arzobispados* quedando sujetas inmediatamente a la Santa Sede e independientes, al menos jurídicamente, de las Metrópolis de Toledo y Tarragona (25 de marzo de 1964).

3.º *Creación de las diócesis de Bilbao, San Sebastián, Albacete, Huelva y Jerez.* Por la Constitución Apostólica «Quo Commodius», del 2 de noviembre de 1949, Pío XII desmembraba la diócesis de Vitoria y algunos territorios Santander y Calahorra para formar las dos nuevas diócesis de Bilbao y San Sebastián. La primera, conforme a los límites de la actual provincia civil de Vizcaya, excepto Orduña que queda para Vitoria y el enclaye de Villaverde de Trucios (Castro-Urdiales) que pertenecía a Santander. La diócesis de San Sebastián ocupa el territorio de la provincia civil de Guipúzcoa. Vitoria recuperaba el condado de Treviño, enclave civil de la provincia de Burgos, pero que eclesiásticamente pertenecía a Calahorra. En la misma fecha, Pío XII creaba la diócesis de Albacete con territorios pertenecientes a las diócesis de Cartagena, Cuenca y Orihuela, quedando sometida a la metrópoli de Valencia. Por Decreto de la Sagrada Congregación Consistorial de 9 de mayo de 1966, han pasado a Albacete los arciprestazgos de Alcaraz y Elche de la Sierra, que pertenecían a Toledo, quedando así ajustados los límites eclesiásticos de la diócesis de Albacete y los de la provincia. Por la Bula «Laetamur Vehementer» del 22 de octubre de 1953, Pío XII desmembraba de la diócesis de Sevilla toda la provincia civil de Huelva, cuyo territorio formaría parte de la nueva diócesis del mismo nombre, quedando como sufragánea de Sevilla. El día 3 de marzo de 1980, fue creada la última diócesis española, la de Jerez de la Frontera, desmembrándola íntegramente de la diócesis de Sevilla, de manera que sus límites, junto con la diócesis de Cádiz, coinciden con los de la provincia de este nombre.

4.º *Nuevos títulos de sedes episcopales.* Con el deseo de unir la tradición con el desarrollo social y demográfico de algunas ciudades enclavadas en diócesis con nombres de mucha solera, se dieron nuevos títulos de sedes episcopales, compartiendo la dignidad catedralicia, y uniendo dos o tres nombres. Así: Coria-Cáceres, Mondoñedo-El Ferrol, Tuy-Vigo, Orihuela-Alicante, Calahorra-La Calzada-Logroño, Osma-Soria, Sigüenza-Guadalajara, Segorbe-Castellón de la Plana. La primera el 9-4-1957, la última el 31-5-1960 y las restantes el 9-3-1959.

5.º *Desaparición de enclaves.* A partir del Concordato del 53 se han realizado numerosas rectificaciones de límites, pudiendo decir que han afectado a casi todas las diócesis españolas y han tenido como finalidad eliminar los enclaves. Huesca tenía su mayor parroquia en el centro de la ciudad de Zaragoza, Oviedo tenía enclaves en la provincia de León y Zamora, etc. Estos enclaves han desaparecido en su mayor parte. Con ello se ha conseguido que bastantes límites eclesiásticos coincidan con los de las respectivas provincias. Pero hay diócesis de tradición antigua desvinculadas de las provincias actuales como

Vic, Solsona, Jaca, Plasencia, Barbastro, Ciudad Rodrigo, etc. En la actualidad, la Iglesia tiene las manos más libres para organizarse territorialmente y es de esperar que sean los intereses religiosos y pastorales los que entren en juego en el momento de crear, suprimir, modificar, dividir o unir diócesis, provincias o regiones eclesiásticas.

CRITERIOS PARA EL CAMBIO EN EL MOMENTO ACTUAL

La determinación de las circunscripciones territoriales es un asunto de mucha transcendencia para los fines pastorales de la Iglesia. El Concilio Vaticano II, por ello no podía menos de estudiar el tema y señalar algunas orientaciones teológicas y prácticas útiles para la creación y revisión de las diócesis, de las provincias y regiones eclesiásticas. Otras disposiciones post-conciliares, a la luz de los nuevos valores eclesiales y sociales sentidos hoy, completan y concretan oportunamente aquéllas. (*Eclesiae Santae*, I, n.º 12 y 42. *Christus Dominus*, 16, 22 s:s: y 39 s:s:). En la actualidad, los criterios y las orientaciones vigentes hoy en la Iglesia pueden esquematizarse según los aspectos que siguen.

Para las diócesis

«Las motivaciones o razones para crear una diócesis, dividirla, unirla a otra o cambiar sus límites, han de ser religiosas, eclesiales y pastorales». (*Christus Dominus*, 22). *Los criterios teológicos* fundamentales que han de inspirar la revisión de los límites diocesanos, son:

1.º Que se manifieste claramente la naturaleza orgánica de la Iglesia, que es comunitaria y jerárquica. Se ha de asegurar, sobre todo, la unidad orgánica de cada diócesis. La Iglesia es un pueblo, un cuerpo viviente. Y eso debe manifestarse en cada diócesis, que debe ser una unidad orgánica a la manera de un cuerpo que vive adecuadamente. La Iglesia local es una unidad sociológica de vida y acción.

2.º Que los obispos puedan cumplir eficazmente sus deberes pastorales. La extensión del territorio diocesano y el número de sus habitantes, ha de ser tal que posibilite al obispo, aunque ayudado por otros, para hacer convenientemente las visitas pastorales, dirigir y coordinar adecuadamente todas las obras de apostolado, conocer a sus sacerdotes y a los religiosos y seglares que actúan en las obras diocesanas. Los obispos deben estar siempre dispuestos a escuchar a los sacerdotes y a tratarlos confidencialmente, conocer las necesidades de los fieles y las condiciones sociales en que viven. La acción de la diócesis debe ser coordinada y unida en toda su amplitud bajo la dirección del obispo «para que todos los proyectos e instituciones catequéticas, misionales, caritativas, sociales, familiares, escolares y cualesquiera otras ordenadas a un fin pastoral, vayan de consuno, de suerte que así aparezca más clara la unidad de la diócesis». (*Christus Dominus*, 17).

3.º Que se provea lo más perfectamente posible a la salvación del pueblo de Dios.

Los *criterios de aplicación práctica*, vienen aconsejados por: los ele-

mentos propios de toda diócesis; los datos que influyen desde dentro en su configuración; y los datos que influyen desde fuera.

1.º La consideración de los *elementos propios de toda diócesis,* ha de tener en cuenta: la comunidad, el obispo, los sacerdotes, las instituciones y la economía. *La comunidad* de una diócesis ha de manifestar claramente «la naturaleza de la Iglesia en el pueblo de Dios perteneciente a la misma diócesis». (*Christus Dominus,* 22). Por lo que ha de tenerse en cuenta la variedad de su composición, en cuanto a la edad, sexo, condición social. Cada diócesis ha de tener su *obispo* y *sacerdotes* suficientes en número y preparación, *instituciones,* obras y oficinas necesarias para su apto gobierno y apostolado. No han de faltar, igualmente, los *medios económicos* para sustentar las personas y las instituciones diocesanas.

2.º *Datos que influyen desde dentro de la organización de una diócesis.* Como tales deben considerarse el dato demográfico, el geográfico y el histórico. El condicionante *demográfico* opera de forma «que ofrezca un campo suficientemente idóneo en el que tanto el obispo como los clérigos puedan desarrollar últimamente toda su actividad en el ministerio, teniendo en cuenta las necesidades de la Iglesia universal» (*Christus Dominus,* 23). En consecuencia, que la diócesis no sea excesivamente populosa, porque difícilmente podrá el obispo cumplir los deberes pastorales mencionados; tampoco sofocante o angosta que no ofrezca campo suficiente e idóneo para que tenga ministerios e instituciones «a la manera de un cuerpo viviente». El criterio demográfico concreto ha de establecerse teniendo en cuenta el número de habitantes, el número de parroquias y el factor geográfico. Este dato *geográfico* significa que el territorio de cada diócesis ha de ser ininterrumpido; y que han de tenerse en cuenta, además: los núcleos de población, las comunicaciones viales y medios de acceso de unos a otros, las características económicas (rural, industrial, comercial, etc.), culturales, lingüísticas y humanas. Puede considerarse también aquí la necesidad de un núcleo de población que pueda ser decorosamente la capital de la diócesis. El dato *histórico* debe tenerse siempre en cuenta. Sin embargo, parece que las razones históricas deben ceder ante otras razones exigidas por necesidades eclesiales y pastorales.

3.º Finalmente, existen otros *datos que influyen desde fuera* en la configuración de una diócesis, pero que hay que tener en cuenta. Son datos de carácter político y datos de carácter administrativo-territorial. Por ello, conviene tener en cuenta los límites de circunscripciones civiles. «Atiéndase, también, si es conveniente, a los límites de las circunscripciones civiles». (*Christus Dominus,* 23). Otros datos a tener en cuenta son los centros de decisión pública y las instituciones jurídico-administrativas.

Provincias Eclesiásticas

El Concilio urge también la revisión oportuna de las demarcaciones de las provincias eclesiásticas. Los criterios teológicos generales para esa revisión son, con la obligada analogía, los criterios dados para la revisión de diócesis.

Pero como *criterios específicos* para esta reestructuración de provincias eclesiásticas, pueden señalarse:

— Que una región natural tenga una región homogénea en lo eclesial y en lo pastoral.
— Que un grupo de obispos pueda, como signo de la Iglesia, relacionarse entre sí y fomentar el ejercicio de la colegialidad episcopal, facilitando sus comunicaciones.
— Que los problemas propios de una región estén presentes en el ámbito nacional de la Conferencia Episcopal, mediante los representantes de la Provincia eclesiástica.
— Que sean 3, al menos, las diócesis sufragáneas que integren la Provincia junto con la Metropolitana, salvo algún caso especial.
— Que sea órgano intermedio respecto a la Conferencia Episcopal y aún de los organismos locales de gobierno, cuando estos abarcan en su jurisdicción varias diócesis, como es el caso frecuente de las comunidades autónomas.

Para todo ello es también conveniente que exista revisión jurídico-pastoral de las relaciones obispos-metropolitanos. Si el número de diócesis de una región natural fuera elevado podrían constituirse dos provincias eclesiásticas, conservando siempre la unidad de la *región eclesiástica.*

Regiones Eclesiásticas

Como institución distinta de la Provincia Eclesiástica señala el Concilio a la «Región Eclesiástica». Ésta es mayor que la Provincia, ya que debe estar formada por varias de ellas. El criterio es la utilidad pastoral, siguiendo en lo posible los criterios anteriores. Toda revisión de límites, remodelamiento de instituciones, servicios y recursos, tanto a nivel diocesano como a nivel provincial o regional, ha de someterse a examen de la Conferencia Episcopal, escuchando siempre a los obispos e interesados. Los deseos y pareceres son transmitidos a la Sede Apostólica.

MIRANDO AL FUTURO

Teólogos, canonistas y pastoralistas estudian y discuten los problemas relacionados con la organización territorial de la Iglesia. Entre otros se plantean los siguientes temas:

1.º Revisión del concepto y de la realidad actual de las diócesis y provincias para adecuarlas a los criterios antedichos.
2.º Creación de diócesis o Prelaturas personales. Aquí se encuadraría el nuevo Estatuto jurídico del Opus Dei y, posiblemente, el del Vicario General Castrense.
3.º En diócesis extensas se han ideado organismos supra arciprestales con nombres todavía no definidos, como: Vicarías Episcopales, Zonas Pastorales, etc., con servicios propios y coordinados. Esto puede conducir a la creación de nuevas diócesis, conforme a los criterios antedichos, en las que el Arzobispo de Madrid o Barcelona, por ejemplo, sea auténticamente metropolitano, pero también puede ser que esas divisiones territoriales se consoliden con vicarios sin necesidad de crear nuevos obispados.

4.º Creación de elementos y servicios comunes en diócesis pequeñas o su unificación.
5.º Creación de regiones eclesiásticas supraprovinciales. En este sentido han comenzado ya los obispos del Sur. Otras posibles regiones podrían formarse por las provincias de Castilla, o por las del Norte, uniendo así la parte areocórica y la dasicórica de la región.
6.º Adaptación de las circunscripciones eclesiásticas a las unidades socio-culturales-políticas, según convenga.

La Conferencia Episcopal Española sensible a estas necesidades ya desde su III Asamblea del Episcopado, en noviembre de 1966, creó una junta para la revisión de las circunscripciones eclesiásticas. Después, desde 1971 se creó «la Comisión Central para el Estudio de Reestructuración de Límites de Diócesis y Provincias Eclesiásticas» actualmente presidida por el cardenal José M.ª Bueno Monreal. Muchos de sus trabajos y conclusiones se han hecho públicos en los últimos años.

En el Mapa 13 aparecen sombreadas las diócesis y provincias civiles en que coinciden casi plenamente sus límites; están situadas en el mapa como un eje Norte-Sur. Además, entre las diócesis de Mallorca, Menorca e Ibiza completan los límites de las Islas Baleares; las diócesis de Cádiz y Jerez de la Frontera coinciden con la provincia civil de Cádiz; las demás de Granada y Guadix-Baza con la de Granada, y las de Ciudad Rodrigo y Salamanca tienen sus límites dentro de la provincia de este nombre. Las últimas modificaciones del siglo XX descritas, han hecho posible que en más de la mitad de España existe esa coincidencia. No coinciden los límites en ninguna diócesis de Galicia, ni en Aragón, ni en Cataluña, ni en Extremadura. Tampoco coinciden las provincias civiles de Zamora, León, Toledo, Valencia, Alicante y Castellón.

Sociológicamente, las provincias y regiones eclesiásticas están en mayor relación con las Comunidades Autónomas. Aunque se dá una gran concomitancia entre ambas demarcaciones, a veces fundamental, pero nunca la coincidencia es total. (Ver Mapa 14).

La provincia eclesiástica de Santiago coincide con la comunidad autónoma gallega, a excepción de la parte de la diócesis de Astorga, que es de Orense. Las de Sevilla y Granada comprenden las comunidades autónomas de Andalucía, Murcia y Canarias, y parte de Extremadura. La de Zaragoza coincide con la de Aragón, salvo la parte de Huesca y Jaca. La de Oviedo con la del Principado de Asturias, Cantabria, León y parte de Castilla. La de Valladolid está totalmente dentro de Castilla. La de Tarragona y Barcelona con la de Cataluña, salvo las diócesis de Lérida y Tortosa. La de Toledo, con Castilla-La Mancha pero falta Albacete y está Cáceres. La de Valencia, con la de la comunidad autónoma del mismo nombre y la de las Islas Baleares; pero está Albacete. La de Burgos, con parte de Castilla y parte del País Vasco. La de Pamplona comprende plenamente las comunidades autónomas de Navarra y la Rioja, y tiene también las diócesis de San Sebastián y Jaca.

Por las noticias que tenemos, alguno de estos puntos serán de próxima revisión, pero se espera la consolidación de las Comunidades Autónomas. Así, la organización territorial eclesiástica, procura conjugar la unidad y la regionalidad. Esta relación ha variado a lo largo de los siglos, de las situaciones y de los sistemas políticos y sociales.

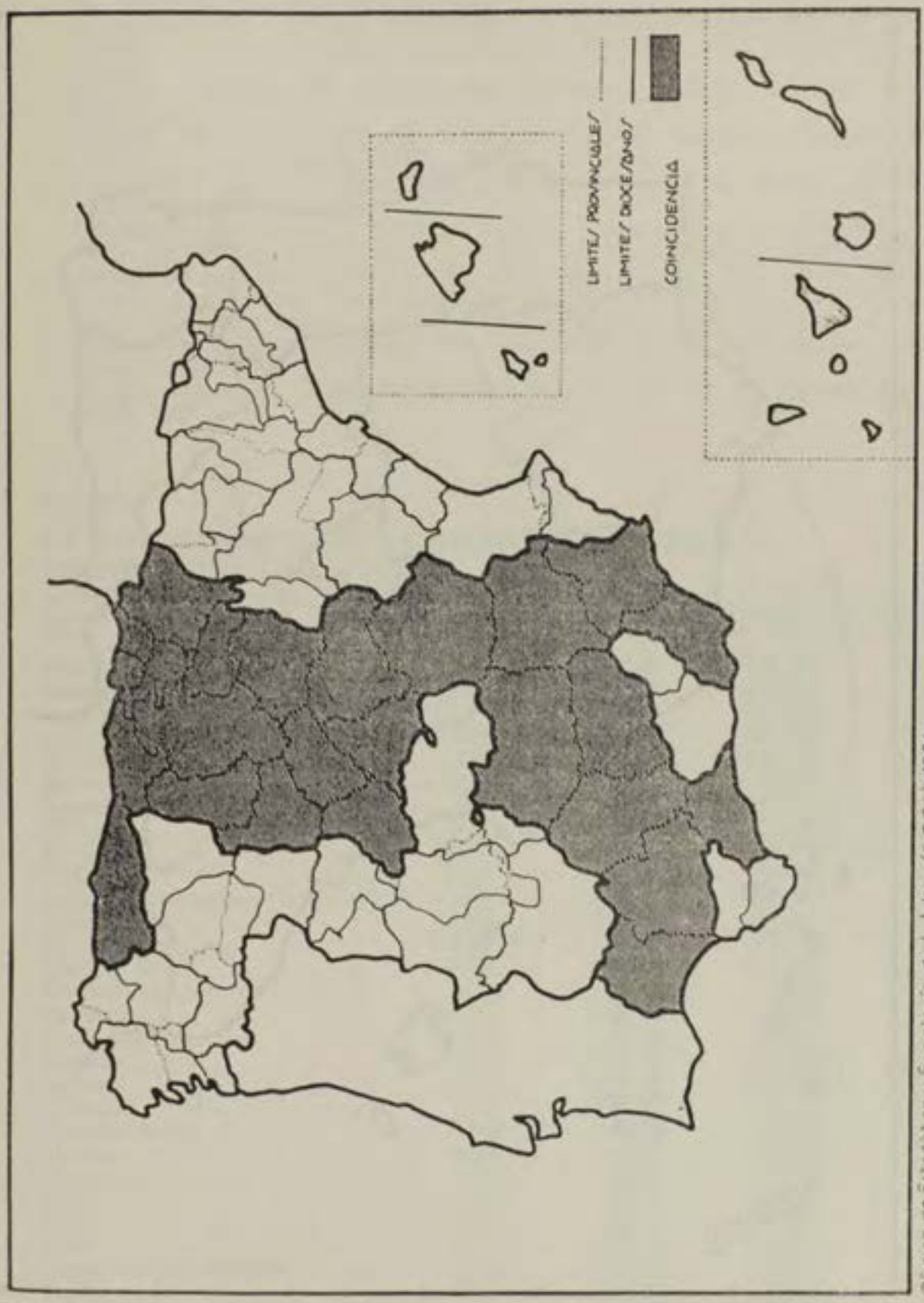

FIGURA 13. — Límites de Diócesis y Provincias Civiles. Su coincidencia, 1983.

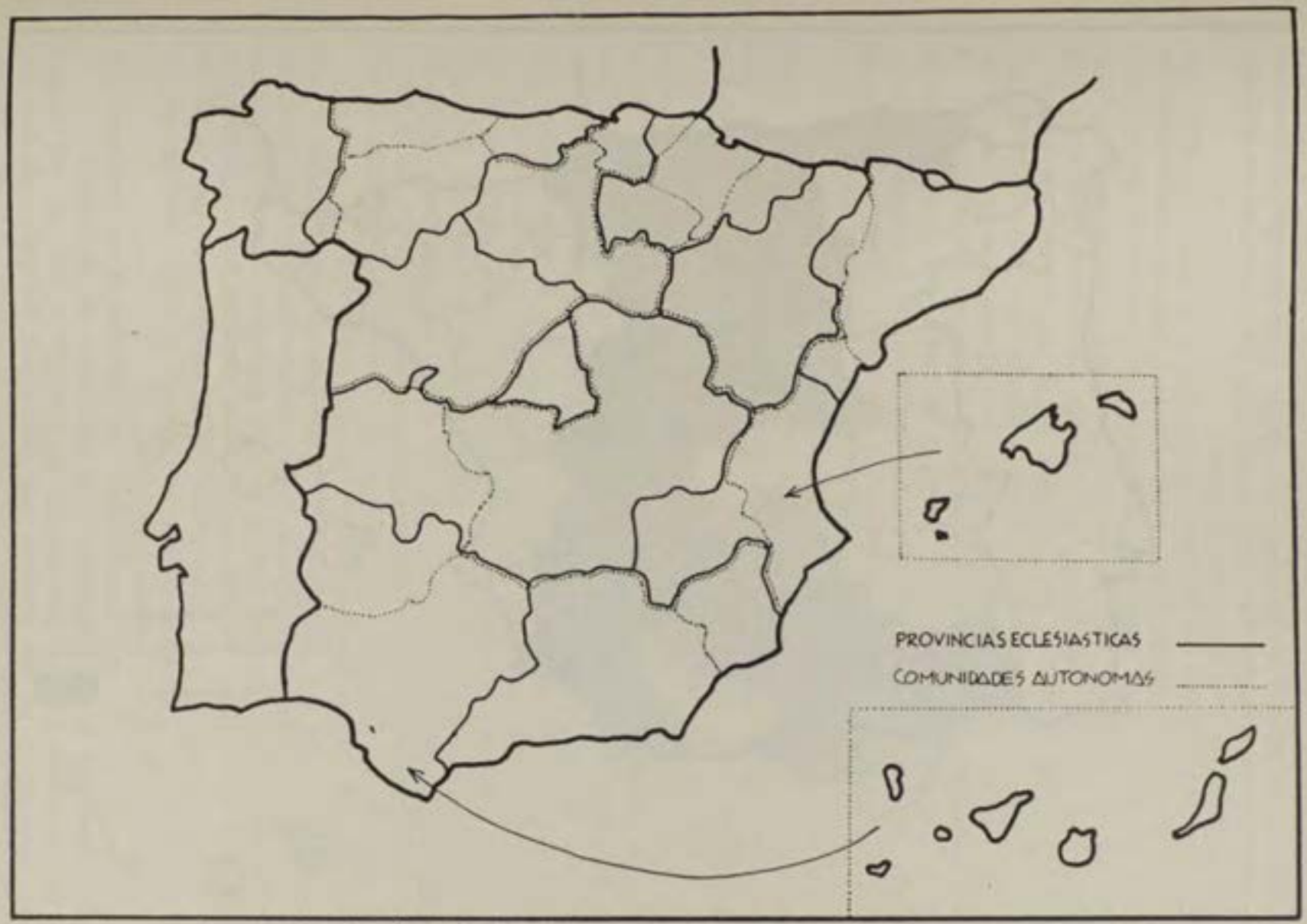

FIGURA 14. — Límites de las Provincias Eclesiásticas y de las Comunidades Autónomas, 1983.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

— *Acta Apostolicae Sedis*, núms. 47, 1955; 49, 1957; 57, 1965; 42, 1950; 58, 1966; 46, 1954; 49, 1957; 51, 1959; 53, 1961.
— ALDEA VAQUERO, y otros: *Diccionario de Historia Eclesiástica de España*, Madrid, Instituto Enrique Florez, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
— Concilio Vaticano II, *Constitución Dogmática Lumen Gentium*, Madrid, B.A.C., 1964.
— Concilio Vaticano II, *Decreto Christus Dominus* (sobre el Oficio pastoral de los Obispos), Madrid, B.A.C., 1965.
— Concordato entre la Santa Sede y el Estado Español. Boletín Oficial del Estado del 27-8-1953, 1953.
— Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia, *Dietario de la Iglesia Católica de España*, Conferencia Episcopal Española, Madrid, EDICE, 1981.
— Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia (1979), *Guía de la Iglesia en España*, Conferencia Episcopal Española, Madrid, EDICE.
— Pablo VI. *Motu Propio Ecclesiae Sanctae*. Roma: AAS, 58, 1966.
— Secretaría de Estado, *Anuario Pontificio*, 1982. Ciudad del Vaticano, Editrice Vaticano, 1982.
— VALDEAVELLANO, E. (1966), *Historia de España*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1966.

ANEXO 1

EXTENSIÓN, HABITANTES, CATÓLICOS Y PARROQUIAS, POR DIÓCESIS (31 diciembre 1981)

Diócesis	*Km.²*	*Hab.*	*Católicos*	*Parroquias*
Albacete	14.863	340.969	335.855	191
Almería	8.774	425.747	424.180	216
Astorga	11.535	320.000	318.500	622
Avila	8.047	183.586	182.200	258
Badajoz	17.375	548.799	548.299	217
Barbastro	4.397	33.805	33.755	175
Barcelona	3.041	4.442.144	4.385.823	452
Bilbao	2.193	1.181.401	1.134.144	302
Burgos	13.849	363.559	361.823	998
Cádiz-Ceuta	3.623	750.000	700.000	206
Calahorra-La Calzada-Logroño	5.034	254.359	253.284	246
Canarias	4.099	750.000	742.069	147
Cartagena-Murcia	11.317	957.903	954.790	294
Ciudad Real	19.741	475.129	473.948	160
Ciudad Rodrigo	4.264	54.615	54.610	119
Córdoba	13.717	766.000	753.113	228
Coria-Cáceres	10.052	245.202	237.846	149
Cuenca	17.062	210.000	210.000	341
Gerona	4.835	505.786	497.000	385
Granada	6.794	790.000	775.000	247
Guadix-Baza	5.615	140.000	138.000	107
Huelva	10.020	422.092	417.000	169
Huesca	4.728	77.000	76.500	198
Ibiza	872	58.750	55.641	28
Jaca	5.896	41.000	40.910	178
Jaén	13.497	627.598	625.000	206
Jerez de la Frontera	3.522	444.953	427.155	77
León	9.630	319.700	318.287	755
Lérida	6.812	251.683	250.379	233
Lugo	7.667	316.899	316.525	678
Madrid-Alcalá	7.995	4.726.986	4.165.000	647

Málaga	7.288	1.095.751	1.051.921	260
Mallorca	3.460	535.506	500.000	161
Menorca	701	58.968	58.528	20
Mondoñedo-El Ferrol	4.425	321.232	319.500	422
Orense	5.281	396.625	394.476	737
Orihuela-Alicante	4.415	958.853	921.500	198
Osma-Soria	10.323	100.150	95.099	450
Oviedo	10.565	1.127.007	1.109.087	944
Palencia	8.028	186.512	179.051	468
Pamplona-Tudela	10.421	507.500	487.000	635
Plasencia	10.688	200.000	194.000	192
Salamanca	7.035	285.134	284.946	324
San Sebastián	1.977	694.681	673.840	211
Santander	5.527	517.692	514.650	618
Santiago de Compostela	8.546	1.225.310	1.221.862	1.054
Segorbe-Castellón	4.356	366.587	365.690	148
Segovia	6.949	149.286	144.807	297
Sevilla	14.073	1.477.428	1.476.200	244
Sigüenza-Guadalajara	12.190	141.321	141.127	429
Solsona	3.536	121.927	121.520	214
Tarazona	4.515	93.884	93.734	143
Tarragona	2.700	343.200	329.472	193
Tenerife	3.328	752.810	734.532	290
Teruel	10.707	101.262	101.160	261
Toledo	18.133	506.623	506.220	258
Tortosa	6.450	235.135	234.700	141
Tuy-Vigo	1.767	434.956	432.000	272
Urgel	7.630	140.240	139.860	408
Valencia	13.060	2.268.232	2.154.820	659
Valladolid	8.172	489.786	400.000	303
Vic	4.059	309.800	308.600	258
Vitoria	3.283	269.000	257.000	502
Zamora	6.984	182.457	175.159	272
Zaragoza	13.309	772.148	741.262	275
TOTALES	504.756	38.046.488	36.328.359	21.530

El número de habitantes y de católicos es aproximado, ya que los servicios de Estadística van por provincias y éstas no siempre coinciden con las diócesis. Estos datos han sido proporcionados por las diócesis.
Fuente: Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia.

Capítulo 7

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DEL SERVICIO DE CORREOS. LA CODIFICACIÓN POSTAL

Por José María Espasa Civit

Si dividimos el tiempo en tres grandes estadios, con el fin de acercarnos a su valoración más absoluta y tener una dimensión de lo perdurable, nos damos cuenta de que para prever el porvenir debemos conocer y estudiar el pasado sin perder de vista el presente que, a modo de corriente incontenible, nos hace presentir el mañana y debemos analizar rigurosamente estas etapas para que nos sirvan de experiencia y nos aconsejen posibles soluciones a futuros temores o desencantos pesimistas, o nos hagan volver a la realidad ante esperanzas o confianzas excesivamente optimistas.

Este pensamiento me lleva a exponerles, de forma sucinta y sin más preámbulos, cómo se organizaron territorialmente los servicios de Correos en las distintas épocas hasta llegar a la actual estructura, con el fin de sacar las consecuencias y el porqué de nuestra organización actual, su funcionamiento y perspectivas futuras.

Historia de los Correos Españoles

El primer correo organizado que hubo en España fue durante la dominación romana, al implantarse en nuestro suelo sus estructuras sociales, políticas, administrativas y, naturalmente, su organización estructural postal, con el fin de permitirles acudir rápidamente, con el grueso de su ejército, donde se produjera un levantamiento. (Verdegay, 1874, páginas 24-27).

Con el hundimiento del imperio romano se pierde también su estructura postal, limitándose en esta época el correo, al intercambio de mensajes entre los reyes, los nobles y los monasterios, utilizando personas a su servicio directo.

Cuando Carlomagno, en el siglo VIII, organiza el Sacro Imperio, vuelve

a restablecer la estructura postal romana y lo hace entregando a sus soldados tierras libres de cargas y derechos señoriales, conocidas por bienes alodiales, para que las poblasen, cultivasen y se transformasen sus propietarios en soldados en caso de invasión, con la idea de que mientras unos resistían los primeros embates del enemigo, otros llegasen a los destacamentos situados estratégicamente, en busca de auxilio.

Con el desmembramiento del imperio de Carlomagno, que da lugar a un fortalecimiento del poder feudal, se pierde nuevamente esta organización. Al renunciar San Luis, rey de Francia, por el Tratado de Corbeil, a los derechos de sus predecesores sobre Catalunya, que estaba pasando desde el grado de vasallaje al de beneficiario, el correo continuó al servicio de los nobles.

Al pasar del grado de beneficiario al de feudo, y cuando comienza a desarrollarse la producción agrícola y la creación del artesanado, es el momento en que aparece el primer servicio de correos a nivel popular, empujado por el florecimiento de este tipo de comercio.

Esto ocurre en la época de Jaime I el Conquistador, que había intentado, sin mucho éxito, someter a los nobles celosos de su independencia. Su hijo Pedro, que no era hombre dispuesto a soportar ninguna rebeldía, sometió a los condes, imponiendo su voluntad e implantando una organización postal al servicio del pueblo, mediante la siguiente ley:

Pedro II, a la Cort de Barcelona::

«Ordenam que en los llocs en que antigament saigs o bastoners, no han acostumat a esser tramesos, ne rebuts, sien tramesos missatjes per los veguers e altres oficials nostres per citacions a fer e sien nomenats correus o troters, e sien creguts a ells solsament en presentació de la citació, e que porten la bustia amb senyal del veguer...» (*Constitucions de Cathalunya*, Títol LXV).

Los «saigs» o «bastoners» eran los empleados de la justicia que llevaban las citaciones para juicios. O sea, que en su primera época, se aprovechó la estructura judicial para organizar el correo popular.

Aparecen luego una serie de decretos que, poco a poco, van conformando la estructura postal del Principado:

Alfonso II en la corte de Monzón ordena:

—«Ordenam e statuim que algún saig no haja sino seis diners p. leuga, car aixi fo otorgat per lo Senyor Rey en Pere de Bona memoria pare nostre.» (Títol LXV, 1289 *Constitucions de Cathalunya*).

—«Ordenam e statuim que saigs sien posats a les Corts bons e idoneus, e que sien pocs, en manera però que basten al ofici». (Tít. LXV, 1289, *Constitucions de Cathalunya*).

Sobre uniformes de los Correos, se dispone:

«Capam et túnicam de biffa de Sancto Dionisio et cum aligas albas de panno narbone» (*Cartas Reales*, Legajo 1314).

En 1333, Alfonso III, en la Corte de Montblanc ordena: «Los veguers, sotsveguers, corts, balles, sotsballes, saigs e altres oficials nostres qui de jurisdicció usen, i que sien de casa nostra o no, sien tenguts de fer residencia continua e personal en los locs en los quals regiran los officis demunt dits.» (*Constitucións de Cathalunya*, Libre I, tít. LXX).

Y en el capítulo XVIII añade: «Statuim quel veguer, cort o balles, no

puxa posar saig, ultra lo nombre per los dits inquisidors ordenat e si contratara sie punit per dits inquisidors».

Por estas disposiciones se van organizando los servicios de correos a nivel popular, indicando qué empleados han de desempeñarlo y la residencia fija de estos correos, señalando las tasas a percibir y disponiendo los tipos de uniformes a utilizar así como la fijación de plantillas.

Los reyes mantenían otro correo particular que quedó oficializado en 17 de noviembre de 1344, con la siguiente orden:

«Ordenaciones hechas por el muy alto Señor D. Pedro III Rey de Aragón: «Nos Don Pedro por la gracia de Dios, Rey de Aragón de Valencia, de Mallorca, de Cerdeña, de Córcega y Conde de Barcelona, de Rosellón y de Cerdeña, en memoria eterna, etc.: Del Correus. — Com us dels correus sia necessari negun noy dubte: car cor los princeps a diverses parts del mon haguen lus letres adreçar e molts negocis nunciar los quals per aventura celeritat requeren: convinent cosa que quells qui corren pus espeegadament quells altres les coses damunt dites degen explicar. E aixi ordenam que correus sien ordinariament en nostra cort vint qui les nostres trametedores portar degen: guardantse ben que a aquells als quals seran trameses res no demanen. Deuen encara obeyr a nostres canceller, vicecanceller protonotari e secretaris escrivans» (Registro 1529, parte II, Archivo de la Corona de Aragón).

Con el florecimiento del comercio, el intercambio de productos y el desarrollo del artesanado, las posibilidades postales de la estructura judicial quedan totalmente desbordadas, apareciendo como correos, en las plazas y mercados, personas particulares que ofrecían sus servicios, con la única garantía de los realizados anteriormente.

El Ayuntamiento de Barcelona trató de canalizar este servicio abriendo unas listas que eran expuestas en las puertas del consistorio para que los ciudadanos pudiesen escoger el que les ofreciera mayor seguridad y garantía. Otros, escogían los hostales para ofrecer sus servicios, cuyos propietarios, en algunos casos, les aceptaban como siervos y los mantenían, ofreciéndolos como un servicio complementario a sus huéspedes; se les llamó «hostes de Correus».

En Barcelona, un noble llamado Pere Marcús, agremió en la Capilla Marcús, construida por sus antecesores, a los hombres dedicados a «Correos» de esta ciudad y organizó un eficiente servicio postal, luchó contra el intrusismo y promovió una legislación social avanzadísima en aquel tiempo, con pensiones, jubilación, atenciones por enfermedad, entierros, atenciones a los familiares, etc., legislación contemplada en los «Capítols de la Cofraria dels Troters de la bustia.» (Archivo Corona de Aragón, Reg. 2587, fol. 125 v, 10 de septiembre de 1417).

El desarrollo de la Cofradía fue rápido; en poco tiempo, además de los servicios particulares, absorbieron los del propio Ayuntamiento, el del Consejo de Ciento, el del Consulado del Mar y el del Rey, llevando el Secretario notario del Hoste Major de la Cofradía una cuenta con los gastos a cada institución por los servicios que realizaba.

Su perfecta organización la hizo desarrollarse territorialmente por todo el Reino, estableciéndose en Aragón y Valencia e interviniendo en el nombramiento del Correo Mayor, que el propio Rey elegía entre una terna que se le debía presentar.

La estructura regular y ordinaria de Correos era concebida por rutas y eran las siguientes:

«Vía Marina»: desde Barcelona, Mataró, Blanes.

«Vía Ibérica», llamada después Vía Francisca, iba de Barcelona a Perpiñán.

«La Augusta»: Barcelona y Valencia.

Todos estos correos pasaban por la Capilla Marcús, donde recibían la bendición y un adelanto de la paga por los gastos que les reportaría el viaje. Aún hoy, nuestros funcionarios destinados a servicios ambulantes, reciben, antes de salir de viaje, la dieta para el pago de los gastos.

El correo de Madrid salía de la Plaza San Jaime por la calle Call, Hospital, Ronda San Antonio, siguiendo por la actual avenida Mistral, Esplugas, Collbató, Igualada, Hostal de la Fumada, Lérida, Zaragoza (Argelich, 1968, págs. 96-98).

De las rutas señaladas entonces, algunas conservan en la actualidad el mismo itinerario, como los ambulantes Litoral-Port Bou, Madrid y Valencia.

En 1433, fue creado el servicio postal urgente. (*Ordinacions*, 1433 a 1445, pág. 183).

El correo popular en el reino de Castilla no estaba organizado; la primera disposición que se conoce es la del Código de Las Partidas, que refiriéndose a Correos, dice: «deben haber en si tres cosas, ser leales e entendidos e sin cobdicia. El tuerto y la desonrra que se les fuese hecha no tañe a ellos tan solo, más al rey a cuyo servicio e guarda están. (Partida 2, Título 16, Ley 1).

Con el advenimiento de los Reyes Católicos, Fernando intenta establecer un servicio de Correos parecido al de la Cofradía de Marcús en el resto de España, nombrando como Hostes o Troteros en diferentes ciudades. El de Granada fue su criado García de Cevallos. (Archivo Simancas, Inventario 42, legajo 18). Poco después se les denominó ya Correos Mayores.

Al llegar los Austrias al poder, se trajeron a la familia Tassis, oriunda de Milán, que desde hacía años corría con este servicio en varias regiones de Alemania, y los nombró Maestros de las Postas e Correos de los Reynos de España, con el fin de que organizaran este servicio de la misma forma que lo habían hecho en Europa.

La filosofía estructural de los correos de los Tassis era la de conceder el «correo» en cada ciudad o pueblo, a una determinada persona, dándole la exclusiva del servicio y el derecho de sucesión a su herederos de la organización del Correo, mediante el pago de una cantidad o especies y la obligación de repartir gratuitamente el Correo Real, suponiéndole este sistema, para el Correo Mayor del Reino, unos ingresos anuales elevadísimos, como podemos apreciar en los ejemplos siguientes:

—La Posta de Ciudad Real, vendida a Juan López de Brianda, con pensión de 8 arrobas de vino y doce pares de guantes y unas mangas de aguja de lana cada año.

—El Oficio de Correos de Bilbao, a Iñigo de Peribay, por 350 ducados. (Archivo de Simancas, legajo 2014).

Con la excusa de implantar un criterio unificado a toda España, los Tassis nombraron un Correo Mayor de Catalunya, elevando, por ello, queja

la Cofradía de Marcús, a la Corte del Veguer apoyada por los consejeros, que sentenció a favor de la Cofradía.

Los Tassis recurrieron a la Real Audiencia, interviniendo en ayuda de la Cofradía el «Concell de la Ciutat»; después de largos meses, la Audiencia falló a favor de esta última, aunque permitió que el nombramiento de los hostes de Valencia y Zaragoza fuesen hechos por los Tassis, quedando, por ello, reducida la Cofradía al Principado. Los sucesores de los Tassis consiguieron, más tarde, firmar las designaciones por delegación del rey, hasta la época de Felipe V, quien, con el fin de buscar ingresos para el tesoro público, compró el servicio de Correos a los Tassis por 868.706 reales de vellón, si bien no lo absorbió definitivamente como servicio público hasta 1716.

En 1794 se establece el primer Reglamento de Correos con la consiguiente organización y estructuración en todo el Estado, siendo su título «*Ordenanza General de Correos y Postas*» (Imprenta Real 1794).

El servicio estaba organizado por rutas nacionales y extranjeras, con el nombre de «carreras», y en él se detallan obligaciones de las Oficinas (Estafetas), situadas en las rutas, de los visitadores (inspectores) y las de las sillas de posta, postillones y mayorales. La concesión de las «carreras» les daba la exclusiva para el transporte público. Ejemplo:

Concesión de la exclusiva de viajeros en la carrera de Reales Postas de Madrid, Sitios Reales y sus anejos:

1. Ha de tener para el servicio de los Partes en Silla para los Reales Sitios, y la carrera de Andalucía en silla, teniendo en cada Posta de Madrid a Aranjuez dos sillas, una en Espartinas y otra en los Ángeles para la carrera de Andalucía y pondrá el mayor conato en cuanto a las sillas de los Partes, carros de balijas para que por su defecto no se experimente quebranto ni detención, pues siendo como es, asunto del Real servicio, no se tendrá la menor indulgencia en la más leve falta en esta parte: 11 mulas. Para la mala de Francia, y balijas de Extremadura, Torrejón y Vacia Madrid: 5 caballos y una mula.

En el sitio donde se halle S.M. ha de tener 10 caballos y 3 mulas.

En primer lugar se me ha de conceder el juntar este servicio de S.M. con el del público y bajo este supuesto admito en un todo esta condición.» (*Ordenanzas*, 1794, Tomo 1, pág. 315).

En 1834 se dispone la separación de la Dirección General de Correos y Caminos en dos Direcciones Generales independientes (*Ordenanzas*, Tomo II, pág. 109).

Con motivo de una información presentada al Gobierno por el Apoderado General de las Compañías de Maestros de Postas, se conocen las rutas establecidas en 1841: Barcelona-Valencia; Madrid-Aragón; Madrid-Andalucía; Cádiz-Cataluña; Madrid-Galicia; Madrid-Salamanca-Plasencia, Madrid-Génova; Madrid-Roma (*Anales*, Tomo II, pág. 109).

En 15 de mayo de 1842 se determina la reforma de los sellos de fechas por demarcaciones; la estructura del servicio postal, queda dividida en 32, deduciéndose de la Orden una incipiente codificación al dar un número radical a cada una de estas áreas (*Ordenanzas*, Tomo II, pág. 158).

En 1849, por Real Orden, se dispone el establecimiento de un Correo regular por medio de vapores a Baleares y Canarias; sin embargo al ar-

chipiélago canario no se le llevó a efecto hasta 1890 (Espasa, 1978, página 136).

A partir de 1853 se van sustituyendo las carreras de mula y sillas de posta por los ferrocarriles, a cuyas líneas, a medida que se van construyendo, se incorporan nuestros enlaces postales.

A partir de esta fecha y con la aparición del sistema de franqueo por sellos, se simplifican enormemente las cuentas de las Rentas del Correo que hasta entonces percibían los portes en destino, según su recorrido, obligando a una lenta y complicada contabilidad.

La cuenta de gastos totales del correo, por los diferentes conceptos, en 1-850 fue de 18.614.412 reales de vellón (*Ordenanzas*, Tomo III, pág. 15).

Por estas fechas, a pesar de la división territorial de España en provincias, la estructura del correo continuaba aglutinándose en las 32 demarcaciones. Por ejemplo: la Administración Principal de Correos de Barcelona tenía la jurisdicción sobre las Oficinas de Correos establecidas en la provincia de Gerona y su capital.

No fue hasta el 5 de diciembre de 1857 cuando se establecieron definitivamente las Oficinas Principales en las capitales de provincia, con unos locales y una organización de precario por la falta de recursos y posibilidades presupuestarias (*Ordenanzas* P., Tomo III, págs. 429-438).

La de Barcelona había recorrido un largo camino: en 1790 estaba situada en la c/ Ciutat; en 1795, en la c/ Regomir; en 1808, en la Pza. del Teatro, etc., hasta llegar a mayo de 1929 en que se trasladó al actual edificio (Argelich, 1968, págs. 346-356).

A partir de 1915 se da un gran impulso a la construcción de edificios para albergar las Administraciones Principales. Hay un decreto, de 5 de diciembre de 1914, por el que se ordena la redacción de proyectos para la construcción de 44 administraciones principales y las especiales de Gijón, Mahón, Reus, Vigo y Las Palmas (BOC - 5.12.1914).

El objeto era el siguiente: a la vez que se creaban puestos de trabajo que ayudaran a superar la crisis de aquel tiempo, los edificios debían dejar constancia de la idea de los dirigentes de aquella época, dándoles un carácter de monumentalidad.

Pocas modificaciones se hicieron en años posteriores, llegando al momento del tránsito de país subdesarrollado a industrial, con las mismas estructuras de los años 20.

El problema de la Codificación Postal

Es evidente que el correo español está considerado como un medio de comunicación e intercambio social, tan vinculado a la vida de la comunidad nacional, que puede llegar a identificarse como una función vegetativa del cuerpo social a que pertenece y a la que, a veces incluso se llega, por ello precisamente, a no darle la importancia que intrínsicamente tiene.

Y esta consideración me lleva a plantear la siguiente reflexión: mientras los países de la revolución industrial precisaron del orden de 70 años para conseguirla, el nuestro se vio obligado a recorrer este camino en una tercera parte de este tiempo, quedando bien de manifiesto la intensidad con que el correo español, pieza intrínseca de este desarrollo,

ha tenido que responder a este reto en unas condiciones de precariedad y falta de medios.

Postalmente, puede expresarse así: de un volumen de tráfico por habitante, de 32 objetos en los años 1930-31, en la actualidad se ha pasado a 128. Este incremento del 400 % que no se corresponde en modo alguno con el de los medios materiales y humanos que durante estos años se han registrado como compensatorios, hubiera sido imposible absorberlo si no hubiera habido durante todo este tiempo, el espíritu de sacrificio, vocación y profesionalidad de las gentes del correo, que permitió satisfacer y asegurar, con un mínimo de garantía de calidad, el servicio que se exige a nuestra Institución y que hubiese sido imposible atender, después del tránsito, desde una disciplina de regimiento a una libertad individual que facilita el total desarrollo y realización de la persona, haciéndola cada vez más responsable de sus actos y dispuesta al servicio de la sociedad de la cual depende, aplicando la actual legislación laboral.

Esta situación queda reflejada en la siguiente exposición:

«Las deficientes estructuras y el elevado nivel de descapitalización que presentan los servicios explotados por el Estado, se traducen en un bajo rendimiento económico de sus explotaciones. Bajo estas condiciones, la contrastada y reconocida eficacia de su prestación ha venido descansando sobre la entrega profesional de unas plantillas de personal que con los mismos efectivos, han hecho posible atender el volumen creciente del tráfico postal. La insuficiencia de las plantillas de personal, en especial en Correos, es bien patente, pese a la mecanización y la automatización de los procesos operativos que no puedan absorber el déficit de personal de un 42 %, por lo que ha de resentirse la calidad de los servicios a pesar del crecimiento constante del rendimiento de cada funcionario, reflejo de la buena disposición y espíritu del personal» (*Plan de Desarrollo*, 72-75, Libro, III, pág. 74).

Este reconocimiento oficial de dificultades que se indican, con una plantilla entonces, de 45.000 funcionarios, en números redondos, es sólo para dejar constancia de la honestidad de autocrítica que caracteriza al servicio postal, pero que nos lleva a meditar cuidadosamente con lo de «a pesar del crecimiento del rendimiento». Podría ser que, como consecuencia precisamente de este exceso de rendimiento exigido y de que el nivel de mecanización y automatización indicado fuese tan mínimo que prácticamente no existiera, que se produjera, durante el período de transición —1976 a 1978—, la pérdida de calidad en nuestro servicio de Correos.

Desde 1930, la extensión geográfica del servicio postal es la siguiente: posibilidad de intercambio de correspondencia entre los 155.611 orígenes o destinos postales, de los cuales 141.951 pertenecen al medio rural y 13.600 al área urbana, o sea, el 91 y el 9 por ciento.

La red de oficinas primarias y secundarias por las que se canaliza y encamina el correo dirigido a estos 155.611 puntos es de 12.745, y las líneas de transporte ferroviario, por carretera, ambulantes, exclusivas de líneas de viajeros, titulares de conducciones contratadas, aéreas y marítimas, por las que toma contacto e intercambia correspondencia, son 3.740, aproximadamente, distribuyéndose hasta los 14 millones de direcciones diferentes que se estima existen en España. (Collar, 1975, pági-

nas 37-42). Barcelona capital cuenta con 657.506 direcciones particulares, más 11.383 apartados.

Nos encontramos, en 1976, con una importante pérdida de correo urbano, al entrar en período de conflictividad los funcionarios, como consecuencia de las exigencias laborales planteadas y que hubo que atender en el momento del cambio político, diagnosticadas con otro matiz, en la exposición del problema postal en el último Plan de Desarrollo. Se desvió la correspondencia a unas empresas particulares paralelas de reparto de correo, dentro de los núcleos urbanos que absorben un correo fácil y barato. Durante estos años eso ha producido buenos beneficios a costa de aumentar más aún nuestro déficit, al vernos obligados como servicio público a atender postalmente todas las zonas rurales, aún las más alejadas, donde el transporte y reparto de la correspondencia resulta onerosísimo, llegando estas empresas con su actuación a provocar una descremación tal de correo, que las cartas que reciben de sus clientes, dirigidas a los barrios periféricos de la ciudad, las franquean y entregan a nuestros servicios para que se las repartamos, con un descuento además, por haber adquirido antaño la calificación de empresa colaboradora. Todo este conjunto de factores expuesto provocó un déficit que, en su momento más álgido, en 1978, llegó a 16.000 millones de pesetas.

Por otra parte, se tuvo que solucionar el problema de la división de los distritos postales, derivado de la explosión demográfica de las ciudades, que provocó un desmesurado crecimiento de barrios. Fue necesario racionalizar esta división ya que los distritos, concebidos para 25 ó 30 barrios, se habían transformado en otros con más de 300, lo cual daba lugar a clasificaciones de correspondencia irracionales, agravadas por el problemático y constante movimiento en las plantillas por traslado.

Por los condicionamientos históricos que hemos expuesto vemos también que el planteamiento de la gestión postal está pagando las consecuencias de un encorsetamiento, debido a una burocratización administrativa, al estar concebido como servicio dentro de la administración del Estado y aplicarse en su estructura organizativa y de gestión el equivalente y considerado como válido a cualquier otro organismo de la Administración Pública para alcanzar sus fines. Ello pese a que el servicio postal tiene unos objetivos diferenciados y propios, muy diferentes a los de un órgano simplemente administrativo, como son los de recoger, clasificar, encaminar y distribuir los 4.462 millones de objetos que se le encomendaron en 1981.

Esta concreción cuantificable, con indicadores adecuados «output» generados por Correos, exige el establecimiento de una estructura de funcionamiento diferente a los demás servicios públicos, cuyo «output» no es cuantificable, pudiéndose decir que ha habido un desfase entre sus necesidades y los recursos necesarios para satisfacerlas y señalar que, por la misma estructura organizativa del correo, las decisiones de corrección emprendidas se han tenido que mover siempre dentro del marco posible de una estructura puramente administrativa con: incremento del coste de personal; aplicación de tarifas políticas o retraso en su adecuación; nulo incremento en la inversión en los años anteriores; y adaptación a las escasas posibilidades presupuestarias. Todo esto nos lleva a

pensar en la conveniencia de una reestructuración del servicio que permita equilibrar el déficit sin necesidad de realizar continuos y elevados aumentos de tarifas, con unas inversiones planificadas que permitan una reducción de gastos y un aumento de la productividad para evitar la rémora que el servicio de Correos pueda suponer a la sociedad. En este proceso llegamos a 1980, con un déficit de 4.000 millones de pesetas.

Nos resulta evidente que es susceptible aplicar la tecnología moderna para todo este ingente volumen de correspondencia a tratar, mejorando productividad y calidad, rebajando costes y dignificando el trabajo.

Percibimos que en el correo concurren unas circunstancias similares a las grandes empresas: o renovarse radicalmente, cambiando los métodos de trabajo tradicionales por nuevos y modernos sistemas de gestión, pasando por una automatización de la misma base, o quedarnos con un correo trasnochado y obsoleto, propio de país subdesarrollado.

Se sabía que en el momento de toma de decisión había que contar también con un factor rechazo, derivado de los más elementales principios de la psicología industrial. Se esperaban resistencias al cambio de métodos y al aprendizaje de nuevos sistemas para alcanzar metas similares a las que se venían consiguiendo.

También había que contar con un círculo vicioso cronológico en la toma de decisión, que era necesario romper. ¿Qué debía ser primero, la mentalización del personal para recibir luego, sin rechazo, el ordenador con una política de reformas que se adaptara a la instalación que viniera, o la instalación de la configuración de equipos electrónicos informáticos acometiendo luego la reorganización de los servicios en profundidad?

En la solución de este dilema, la Dirección General apostó por la segunda opción, adquiriendo unas configuraciones electrónicas para automatizar en lo posible la clasificación, y ya con la mentalización de la nueva tecnología, aplicar luego la reorganización en profundidad.

Con esta intención se emprende también la reforma administrativa de la Dirección General, de acuerdo con los organigramas.

Con esta decisión acometió el riesgo controlado de arrancar con dos configuraciones piloto gemelas, en Barcelona y Madrid, ciudades que generan más del 50 % del correo de España, para ampliarlo en los dos años siguientes a Bilbao, Zaragoza, Valencia y Sevilla, creando una red de centros automatizados en ciudades que absorben más del 70 % de la correspondencia en España, con unas máquinas de las llamadas de tercera generación. Barcelona, concebida como catalizador pedagógico y organizativo durante su primer año de funcionamiento, ha clasificado por este sistema, más de 65 millones de cartas que representa un 35 % de su volumen.

El sistema de codificación durante este período, es alfabético, con una regla metódica basada en marcar las dos primeras letras de cada nombre y en caso de coincidir con otro, añadir la tercera letra; si aún se produce simultaneidad, se le añade la penúltima del nombre o, si el nombre es compuesto, la primera de la segunda palabra. La indexadora avisa pidiendo cada vez más información. La configuración, adquirida en «leasing», permite indexar por el sistema alfabético y numérico.

Es evidente que, como todos los países con un correo moderno, vamos

hacia una codificación postal, que nos permita desarrollarnos con las nuevas concepciones tecnológicas, para dar respuesta a este desafío. Todo esto me lleva a explicar porqué es necesaria la codificación.

Hasta hace un año, toda la clasificación de la correspondencia se hacía de la siguiente manera: el personal debía leer uno a uno los lugares de destino incorporados por el usuario en las direcciones de cada objeto postal. Seguidamente tenía que, mentalmente, situar dicho destino en el mapa postal del país, que previamente había tenido que aprender con grandes esfuerzos memorísticos. Conseguida esta localización geográfica, debía recordar el canal de encaminamiento o línea de transporte hacia este destino y depositar manualmente el correo en el montón correspondiente, seleccionando de entre los múltiples que existen ante él, uno para cada línea o para cada ciudad importante de ella.

Lógicamente resulta imposible memorizar los ciento cincuenta mil destinos diferentes, especialmente los correspondientes al conjunto del 90 % que constituye la parte rural de dicha extensión.

Para estos destinos secundarios, el clasificador ha de conformarse en depositar el objeto en el montón correspondiente al destino principal del que depende el secundario; el mencionado destino principal ha de obtenerlo por lectura del mismo en la dirección puesta por el depositario sobre el objeto postal; en consecuencia, se tiene que conformar con hacer una primera clasificación. Otro clasificador habrá de repetir las operaciones de lectura de la dirección del objeto y situarlo en el mapa de la región de influencia de dicho destino principal depositándolo manualmente en el montón correspondiente; es una segunda clasificación. Se transporta luego hasta su destino o casi hasta él. Puede ocurrir que antes de que llegue, en casos de lugares muy secundarios, sea preciso volver a repetir la clasificación dentro de un área geográfica más reducida, produciéndose una tercera clasificación además de las siempre necesarias en destino, por distritos y barrios.

Este método tradicional fue seguido hasta el final de la segunda guerra mundial por todos los países. Pero al producirse entre los años 60 al 70 un fuerte volumen de tráfico a manipular, una considerable y lógica elevación de los costos de personal de sus plantillas y una fuerte demanda en la mejora de uno de los factores de calidad, como la rapidez del servicio, comenzó a aplicarse en los servicios la ingeniería de métodos, para que contestara adecuadamente al desafío. Tomando como ejemplo Inglaterra vemos como en 1965 un equipo especial de técnicos que había estado preparando el desarrollo postal en todos sus detalles (definición de centros de clasificación, estudios de codificación, división de oficinas, etc.) empezó a desarrollarlo.

Antes de implantar masivamente la codificación, lo experimentaron sobre el área de Norwich durante dos años, sin aplicar ningún sistema de automatización, pero manteniendo una fuerte campaña de publicidad y persuasión de grandes usuarios, para obtener un alto índice de colaboración del público al ir extendiendo progresivamente la implantación del código.

El objetivo era que para 1977 el 80 % de objetos postales circularan debidamente codificados. La automatización progresiva de la clasificación simultánea con la implantación sucesiva del código, se realizó entre 1967 y

1977. El número de oficinas a automatizar sería de 75: 9 en Londres y 66 en el resto del país. Para el manejo de los pupitres indexadores formaron a 2.400 operadores. El número de máquinas clasificadoras a implantar fue 600 de alta velocidad y 400 de baja velocidad o clasificación fina. Para la fabricación, suministro e instalación de las máquinas, se concertó un programa con la industria privada. A cada punto a automatizar se estudió el oportuno cálculo de rentabilidad que se centró sobre las 750.000 cartas semanales. La inversión durante los doce años fue de 40.800 millones de pesetas a valor monetario constante. Con su implantación ha llegado a tratar el 70 % del correo total manipulado. El ahorro calculado respecto a los costos, si se adoptaban los nuevos sistemas, sería de 10.730 millones de pesetas.

España ha acometido en 1981 la automatización, sin antes disponer de un Código Postal público, amplia y decididamente utilizado por los usuarios, código que hasta la fecha era la base para que la automatización pudiera alcanzar un óptimo grado de rentabilidad; se ha podido hacer así gracias a la experiencia previa de otros, que nos ha permitido analizar los inconvenientes de una codificación previa sin conocer a fondo las posibilidades de las configuraciones electrónicas.

Desde 1968 se establecieron las primeras comisiones de estudio del código postal español, con cuatro intentos serios de establecerlo. Llegamos a 1983 sin que esté establecido a pesar del Real Decreto 1794/1982, de 3 de agosto pasado. En opinión de Correos de Barcelona, ha sido positivo este pequeño retraso porque, quizá por la excesiva premura con que se quería establecer, no se atendían las sugerencias que nos estaba dando la experiencia piloto de nuestra ciudad y las de la misma Dirección General y del extranjero se pudieron introducir así rectificaciones para mejorarlo y sacar el máximo aprovechamiento y racionalidad posibles al sistema.

Hay que manifestar que con la codificación no se van a resolver todos los problemas, pero puede ser un fin básico para hallar soluciones definitivas que apuntan hacia un claro horizonte. Digo esto porque si nos comparamos con Alemania, que es uno de los países más adelantados en mecanización y automatización postal y que está dando quizá el mayor índice de calidad en estos momentos en el mundo, en personal estamos en estas condiciones:

	N.º de empleados postales cada 1.000 habitantes
Alemania, República Federal	4,5
Francia	4
Italia	3
Reino Unido	3,4
España	1,5

La idea del Código Postal, en síntesis, es la que exponemos a continuación.

Basándonos en un sistema de cinco dígitos anotados en la correspon-

dencia por el público usuario, identifica y señala una porción geográfica llamada área de reparto, y la Oficina que la sirve, todo ello para facilitar el encaminamiento y la distribución de la correspondencia.

Al hablar de áreas de reparto hemos de distinguir las metropolitanas (distritos postales), de las restantes que conforman la totalidad de la provincia; algunas con posibilidad de una futura división en distritos.

Territorialmente los servicios quedan organizados de la siguiente forma:

Los primeros dos dígitos de la izquierda determinan la provincia. Coinciden con los señalados por el Instituto Nacional de Estadística.

El tercer dígito: la cifra 0 representa la capital de la provincia. Las cifras correspondientes del 1 al 9, ambas inclusive, señalan los encaminamientos (ambulantes). Si el ambulante atraviesa varias provincias este número coincide en todas ellas.

El cuarto dígito: determina la Oficina que recibe el correo para su Unidad de reparto o entidades de población que dependen de ellos.

Quinto dígito: reparto de correspondencia. La cifra 0 de este dígito determina la Unidad de Reparto de la Oficina señalado e nel dígito anterior. Las cifras del 1 al 9 son las Unidades de Reparto de las entidades de población individualizadas que dependen de la Oficina señalada por el cuarto dígito o entidades pequeñas de población agrupadas en rutas secundarias.

Todo esto se basa en una distribución aproximada del tráfico provincial como sigue: cartas de la capital para la propia capital: 30,3 %; a la provincia: 38,6 %; a Madrid: 12,2 %; a cada una de las provincias limítrofes: 9,6 % y el resto a toda España.

Posteriormente se hace necesario una reestructuración de los encaminamientos. Veamos un ejemplo.

En Alemania para llegar a 25.000 destinos postales se venía haciendo un intercambio de correspondencia en 2.500 puntos de enlace ferroviario. En 1968, después de la reestructuración de los encaminamientos, pasaron a 500 de intercambio con el ferrocarril, como medio de transporte postal, aumentando radicalmente, el transporte por carretera, con parque de vehículos propios.

De todo lo expuesto se deduce fácilmente que la racionalización y tratamiento del correo por tecnología moderna no tendrá consecuencias en el nuevo mapa autonómico español.

La inversión mínima prevista para 1983 es de 7.700 millones, enfocada principalmente a la creación de puestos de trabajo, bien directa o indirectamente, en obras o inversiones que generen empleo y en el desarrollo de la tecnología nacional en fabricación de configuraciones postales electrónicas.

Y finalizo mi exposición esperando haya respondido al interés de los asistentes, pidiendo apoyo y comprensión por el mundo del correo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

— *Anales de las Ordenanzas de Correos*, Dirección General de Correos, Madrid, 1879.
— ARGELICH, R.: *Correos (reseña histórica)*, Madrid, Edicemeuve, 1968.
— *Boletín de la Academia Iberoamericana y Filipina de Historia Postal*, Dirección General de Correos y Telecomunicación, Madrid, 1975.

— *Boletín de la Sección de Análisis y Control de Planes*, Dirección General de Correos y Telecomunicación, Madrid, 1982.
— *Boletín Oficial de Correos*, Dirección General de Correos y Telecomunicación, Madrid, 1914.
— *Cartas Reales - Registro*, Legajo año 1314, Archivo de la Corona de Aragón, Barcelona.
— *Código de Las Partidas* (siglo XIII), Partida II, Título XVI, Ley I, Archivo Simancas.
— COLLAR, J.: *«Lessing» - Elementos y condiciones básicas para la mecanización y desarrollo del servicio de Correos Español*, Madrid, Ed. Caja Postal de Ahorros, 1975.
— *Constitucions de Cathalunya* (1283), Llibre I, Títulos LXVII-LXV, Archivo de la Corona de Aragón, Barcelona.
— ESPASA, J. M.: *Historia del correo en Canarias*, Las Palmas, Ed. Cabildo Insular de Gran Canaria, 1978.
— *Jornada de Información y Coordinación sobre automatización y mecanización postal*, Madrid, 1982, Documentación profesional - Acta de la reunión en 25-12-82.
— *Memorias Oficiales de los Servicios*, Documentación de régimen interno, Madrid, Dirección General de Correos y Telecomunicación, 1973-1975.
— *«Mundo Electrónico»*, Ed. Boixareu, núm. 110, 1981.
— *Ordenanza General de Correos y Postas*, Reglamento, Madrid, Imprenta Real, 1794.
— *Plan de actuaciones de la Dirección General de Correos y Telecomunicación para 1983*, Documentación de la Dirección General de Correos y Telecomunicación, Madrid, 1982.
— *Plan de automatización y mecanización postal*, Documentación de la Dirección General de Correos y Telecomunicación, Madrid, 1980.
— *III Plan de Desarrollo, 1972-1979*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1971.
— *Progress of Postal Coding*, Londres, Ed. Ministerio de Comunicaciones del Reino Unido de Gran Bretaña, 1965.
— VERDEGAY, E.: *Historia del Correo*, Madrid, 1874.

III. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS

Capítulo 8

EL SOPORTE GEOGRÁFICO DE LA ACTIVIDAD BANCARIA

Por Roberto Alvarez Llano y Fernando Fernández Rodríguez

La mayoría de los grandes bancos, y buena parte de los bancos medios, suelen caracterizarse por la gran dispersión de sus puntos de venta. A este respecto, puede señalarse que la formación de tal red de oficinas ha estado, en buena parte, condicionada por el papel histórico desempeñado por las entidades crediticias. Y ello es así porque las evoluciones económica y bancaria están íntimamente relacionadas en todos los sistemas. No entramos ahora, dado que ello no es el objetivo de este trabajo, en si la actividad bancaria va por delante de la económica o viceversa, aunque puede decirse que la complejidad de los modelos económicos conocidos no permite hablar de influencias unidireccionales puras.

En un primer momento, las entidades financieras se limitaron a reciclar los propios fondos de la zona en que nacen. Pero, para canalizar el pequeño ahorro a la industrialización, los bancos se vieron paulatinamente obligados a establecer una labor de captación de fondos por puntos desperdigados. En definitiva, con el paso del tiempo, la dispersión territorial iba a exigir una estructura divisional geográfica, que, en muchos casos, viene a superponerse a la de carácter funcional que caracteriza a la organización bancaria.

Ahora bien, la regionalización de la red de oficinas de las entidades de crédito de ámbito nacional puede contemplarse desde dos puntos de vista. Por un lado como un mero escalonamiento para facilitar la canalización de las informaciones ascendente y descendente, así como la aplicación de las órdenes emanadas del órgano central. Y por otro como una descentralización de las facultades de gestión, delegando de forma desigual —e inversa al descenso en la pirámide estructural geográfica— la capacidad de decisiones ejecutivas.

Los problemas de regionalización aparecen siempre que una organización excede de una determinada dimensión territorial, aunque aquéllos también pueden darse al actuar en entornos socioeconómicos muy diferentes. Al principio —y a fin de contar con una línea de mando y un

flujo ascendente-descendente mínimamente eficaces— se procederá a la concentración de agencias y oficinas, haciendo depender las más pequeñas de sus más próximas, reduciéndose así las líneas de la tela de araña. Pero a partir de cierto tamaño de la red, esta solución también se revela insuficiente, haciéndose necesaria la creación de cabeceras intermedias entre el organismo central y los puntos de venta.

Únese a ello que el crecimiento de las redes de oficinas en un marco competitivo dificulta gradualmente el conocimiento de la mayor o menor bondad de la elección de los nuevos puntos de venta. Pues si bien, en una primera fase, se podría pensar que la elección de las nuevas sucursales se facilitaba por la visualización directa de los nuevos polos económicos desarrollados o susceptibles de desarrollo; con el gradual acercamiento al umbral de lo que podría denominarse fase de maduración de las redes bancarias, las dificultades para un exacto discernimiento aumentan fuertemente, haciéndose por ello necesario el empleo de métodos sofisticados en el proceso de selección de aquellos puntos de venta. Podría decirse, como premisa general, que la apertura de nuevas oficinas ha de ponderar simultáneamente el nivel de competencia existente en el entorno, así como el factor de apoyatura al resto de la red bancaria a la que pertenecen.

Los estudios para posibles ubicaciones suelen conjugar la aplicación de modelos matemáticos —al estilo del análisis factorial o discriminante, por ejemplo— con los conocimientos de carácter pragmático que se posean. Los modelos matemáticos se apoyan en el análisis estático, y a ser posible también dinámico, de diversas variables como población, renta disponible, capacidad bancaria de la plaza, y otros semejantes.

La dimensión geográfica de la Banca española

Junto a la necesidad de una organización territorial de las redes bancarias por razones meramente funcionales, existen otros aspectos que hacen aconsejable la misma. Es bien conocido que la organización política del territorio español en los años 80 es sustancialmente diferente a la de décadas anteriores, como consecuencia del proceso de construcción de lo que se ha dado en llamar Estado de las Autonomías. Este proyecto ha ido penetrando hasta los más recónditos estratos que conforman la sociedad española. No podrían quedar, por tanto, la empresa fuera de este nuevo contexto. La propia realidad, cada vez más consolidada, de entes intermedios, con poder decisorio, entre la provincia y el Estado genera progresivamente un mayor estímulo a la regionalización empresarial. Y, claro está, las organizaciones bancarias españolas entran de lleno también en las nuevas exigencias de organización del territorio.

Sin duda, la regionalización bancaria se inició en un primer momento como derivación directa del mencionado requerimiento de lograr un modelo que conectara los puntos de venta de cada entidad. Al principio, se buscaría únicamente facilitar la toma y flujo de decisiones. Fue posteriormente cuando, de acuerdo con la filosofía de cada entidad bancaria, la regionalización dio entrada a la delegación escalonada de facultades. Por último, ya en nuestros días, se produce la conveniencia de contemplar también los nuevos factores sociopolíticos.

Ahora bien, una cosa es constatar el deseo de una regionalización del negocio bancario, y otra muy diferente es intentar plasmar estos deseos y exigencias sobre un mapa geográfico A la postre, cualquier intento de regionalización conlleva dosis de arbitrariedad, por muchos datos históricos, políticos, geográficos y económicos que se manejen. Sea como fuere, la regionalización tanto dentro como fuera de las empresas financieras, es un hecho que se está imponiendo en mayor o menor grado. En las figuras 15, 16 y 17 puede verse la regionalización adoptada por algunos de los principales bancos españoles, variando, lógicamente, el grado de delegación de unas a otras entidades. Hoy podría decirse que esta exigencia de regionalización ha logrado imponerse incluso a la informática, que por su propia esencia facilita las economías de escala y la centralización.

De la complejidad que la organización del espacio presenta en las entidades bancarias españolas da idea el dato de que en 1982 (Anexos 1, 2 y 3) eran ya casi 15.000 las oficinas bancarias existentes, más de un 60 % de las cuales han sido creadas en los últimos 8 años, período éste en que, dicho de otra manera, el número de oficinas casi se ha triplicado. Y, aunque esto puede parecer en principio un crecimiento excesivo, no se debe olvidar que la red actual con que cuenta la banca española es consecuencia de un largo proceso histórico de ritmos muy diferentes.

Hacia mediados del siglo XIX la banca estaba muy poco desarrollada en España y el número de sus sucursales era excesivamente bajo en relación, por ejemplo, con el de otros países europeos. Y así, la densidad española de oficinas por habitante de 1860 era similar a la que había en Inglaterra 100 años más atrás; además, esta red estaba por aquel entonces muy desequilibrada por su concentración geográfica, amén de su débil estructura, explicando todo ello en algún grado, el fracaso del sistema bancario español de 1866 —derivado del desastre de la baja rentabilidad de los ferrocarriles— y al que sobrevivieron escasas entidades.

Con los comienzos del siglo XX se produjo una pequeña expansión de la red bancaria por creación de nuevas entidades. Paralelamente, en 1902 se da la primera salida de la banca española al extranjero, con la creación de una sucursal del Banco de Bilbao en París.

Pero cuando la red de oficinas conoció su primera época claramente expansiva fue a partir de 1910. El Banco Hispano Americano contaba ya en 1919 con sucursales en 21 ciudades españolas. El Banesto, por su parte, figuraba en ese mismo año en 19 ciudades, andaluzas en su mayor parte. Los bancos bilbaínos, en cambio, no sintieron en principio la necesidad de este despliegue y, concretamente, el Banco de Bilbao, en ese año de 1919 aparecía únicamente con las sucursales de París, Londres, Madrid y Vitoria, aunque inmediatamente —en 1920— abriría las oficinas de Barcelona y Valencia. El Banco de Vizcaya tenía entonces 23 establecimientos que en su mayor parte se situaban en los aledaños de su central. Finalmente, el Banco de Santander todavía no había inaugurado ninguna oficina aparte de la matriz.

Es curioso señalar que ya en aquellos años se polemizaba sobre la idoneidad o no de aquella expansión geográfica —adelantándose a lo que, en alguna forma, habría de suceder posteriormente, en la década de los 80— señalándose por algunos que la misma había sido desmedida y que las crisis bancarias de la década de los 20 (cuando precisamente cayó un

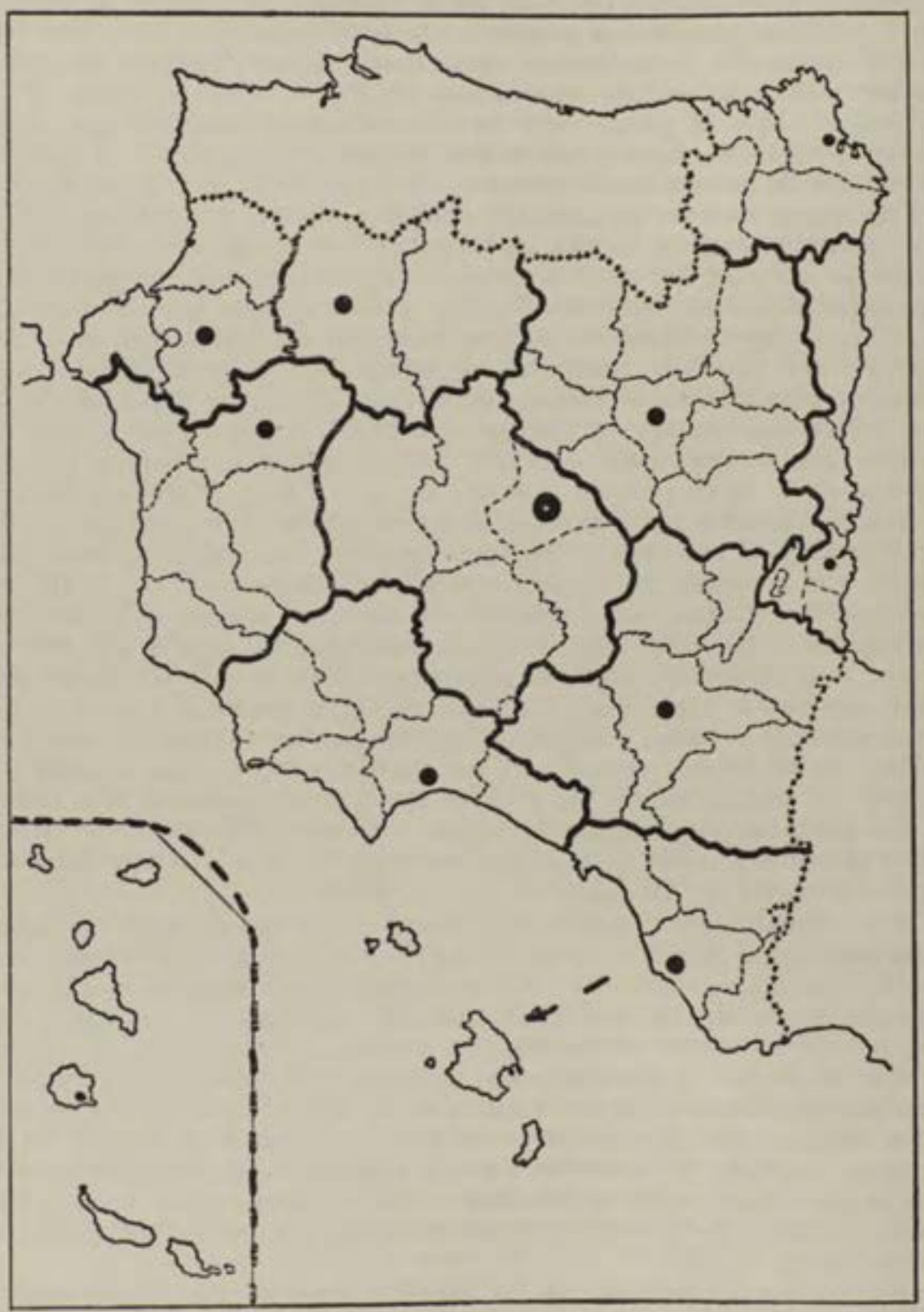

FIGURA 15.—Organización regional del Banco Hispano Americano.

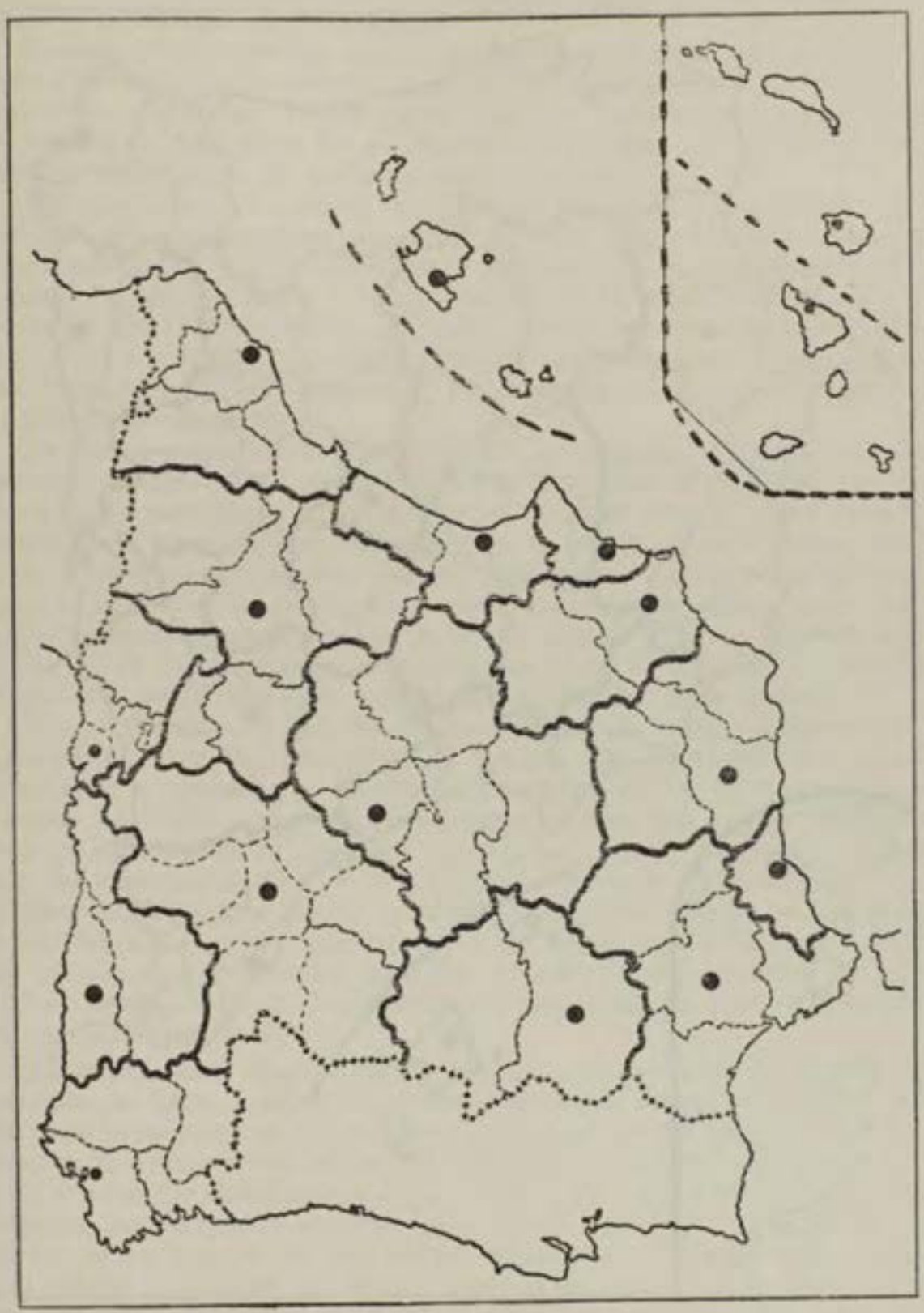

FIGURA 16.—Organización regional del Banco Exterior de España.

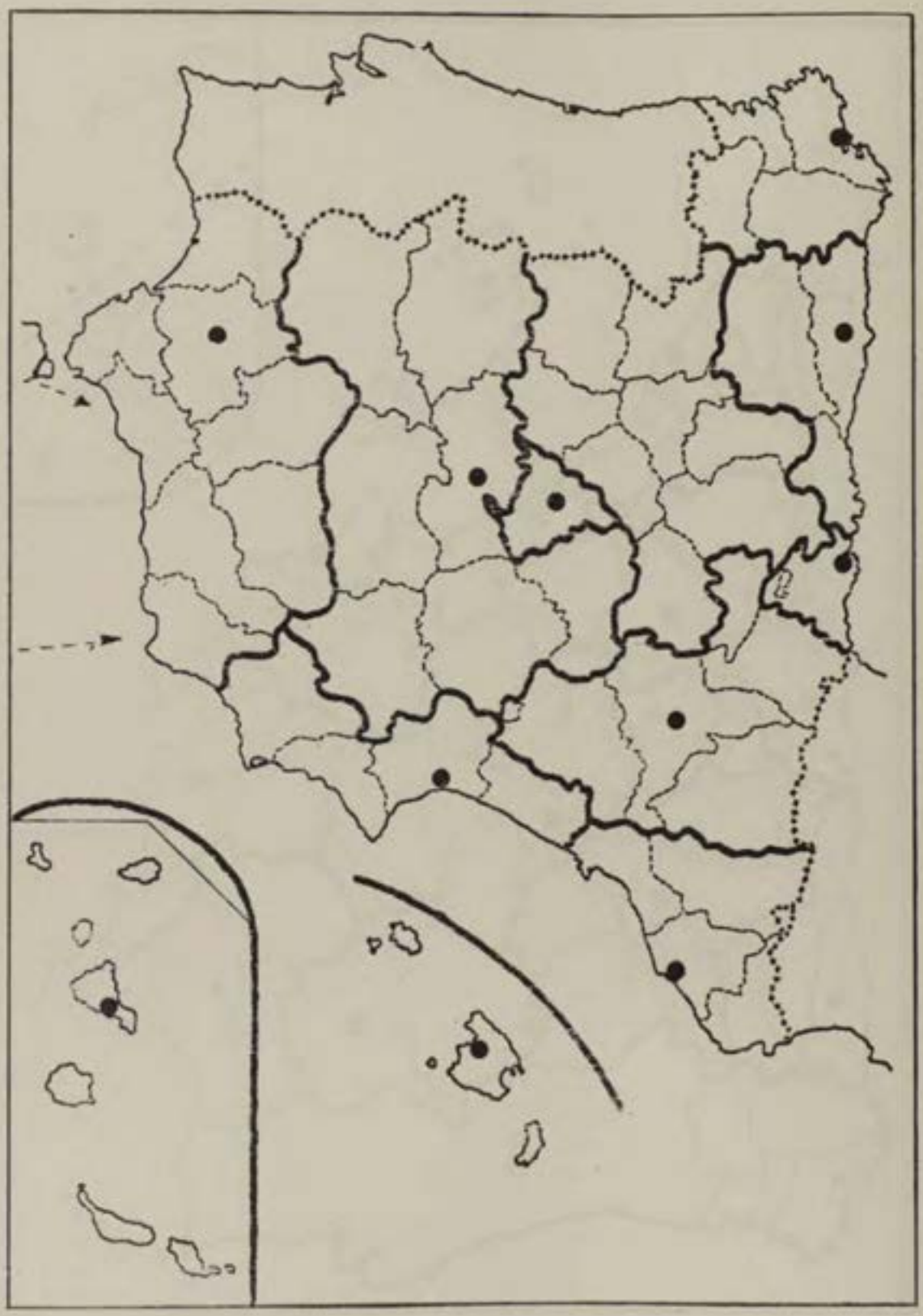

FIGURA 17.—Organización regional del Banco de Bilbao.

banco de tanta solera como el de Barcelona) fueron debidas en buena parte a esta expansión. Sin embargo, lo cierto es que la características de los bancos sobrevivientes a esta crisis y las de los caídos en ella no permiten sacar ninguna relación entre el número de sus respectivas oficinas y la bondad de su negocio.

Cuando corría 1926 los bancos de Madrid, con la excepción del Central —de más reciente creación— operaban ya en la práctica totalidad de las provincias españolas. Y, por cierto, hay que reseñar que buena parte de su expansión geográfica no se traducía en la apertura de nuevas oficinas sino en absorciones de antiguas casas de banca.

En Cataluña, a la altura de 1919, la presencia de la banca privada oriunda de otras regiones españolas no sería significativa y estaría prácticamente reducida a la importante sucursal del Banco Hispano en Barcelona. Por el contrario, la implantación de la banca extranjera era importante. En 1926 los bancos catalanes tenían una red limitada casi exclusivamente a su región y, aunque la participación de otros bancos españoles era todavía baja, concretamente los actuales cinco grandes estaban ya instalados en Barcelona.

La banca vasca, en la década de los 20, también se encontraba prácticamente circunscrita a su región, si se exceptúan las oficinas localizadas en la villa madrileña. A la recíproca, la presencia de otros bancos, se limitaría al Hispano, concretamente en la provincia de Vizcaya, instalándose también determinados bancos extranjeros. Es de destacar, en todo caso, la importancia que las provincias vasconavarras tenían en la red bancaria de aquellos años. Así, en la citada década venía a situarse en alrededor del 28 % (compárese esta cifra con el 6,5 % en 1982, porcentaje que más o menos es coherente con otras magnitudes de la región).

A este respecto, y con los riesgos propios de toda generalización, podría aventurarse que, mientras los bancos vascos dedicaban su atención preferente a apoyarse en el ahorro generado en los años favorables del decenio 1910-1920 —que en buena parte revertieron en esa región—, los bancos madrileños se lanzaban incisivamente a la búsqueda del ahorro por los diversos puntos de la geografía española. De este modo, los segundos lograrían una mayor expansión geográfica interna, lo que situaría a Madrid, al cabo de los años, como principal centro financiero español, fin al que probablemente, de todos modos, estaba abocada, de acuerdo con el comportamiento financiero, internacionalmente experimentado, de las grandes metrópolis.

Digamos, como nota marginal, que en aquellos años el número de sucursales de bancos extranjeros era ciertamente importante. Pero, tras la retirada progresiva de los mismos a lo largo de los años 20, habría que esperar al último tramo de los años 70 para contar nuevamente en España con el número suficientemente destacado de tales entidades. Con la expansión geográfica en aquella época, en el segundo tramo de la década de los 20, se lograría ya una cierta estructura, suficientemente integrada, que habría de facilitar en mayor grado la colaboración de algunos bancos en proyectos conjuntos, además de producir otros efectos interconexionados.

El sistema bancario hasta entonces, y por varias décadas, se había movido dentro de una legislación más bien amplia en cuanto a facultades,

pero sin formar un cuerpo legal mínimamente coherente. De hecho, a partir de 1874, no se legislaría seriamente hasta 1921, con la Ley de Ordenación Bancaria de Cambó. Como fruto de esta Ley nace, de alguna forma, un sistema intervencionista que incidiría más tarde en la expansión geográfica. En efecto, el Decreto de 28 de agosto de 1931 exige ya la autorización del Delegado del Gobierno en el Consejo Superior Bancario para aumentar el número de sucursales. Posteriormente, la Orden de 19 de octubre de 1939 declaraba caducadas aquellas autorizaciones que no hubieran sido utilizadas. Se preparaba, así, el camino al «statu quo» bancario.

En efecto, un decreto del Ministerio de Hacienda de 17 de mayo de 1940 establecía una política de prohibición tajante de apertura de oficinas, señalando que mientras terminaran las operaciones de desbloqueo de cuentas bancarias se mantuviera el «statu quo» de 1936. En consecuencia, se imposibilitaba la creación de nuevas entidades bancarias, la instalación de nuevas agencias o sucursales, los traslados de locales de oficinas bancarias (salvo que estuvieran destruidas), los acuerdos entre firmas bancarias sobre traspasos de oficinas o fusiones, etc. En este mismo año de 1940, una ley de 30 de diciembre convertía en definitivas estas medidas transitorias sobre el «statu quo». Posteriores disposiciones no pudieron evitar que la expansión geográfica se realizara vía absorciones aunque, claro está, ello se tradujera en una disminución del número total de bancos y en la expansión geográfica de los más importantes, pero no en una expansión de la red de oficinas.

Así, en 1942, por un Decreto de 12 de diciembre, se posibilitaba la autorización, en algunos casos, de apertura de agencias urbanas dependientes. Un Decreto de 13 de abril de 1945 permitía teóricamente abrir sucursales, siempre que las entidades bancarias establecidas no superaran la cifra de una oficina por cada 15.000 habitantes en las poblaciones de hasta 90.000 habitantes, y una por cada 60.000 habitantes en las mayores. La Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, no alteró nada de lo aquí dicho. Hay que llegar a la Ley de Bases de 1982 para encontrar una cierta, aunque controlada, expansión geográfica.

En esta línea, el 5 de junio de 1963 se estableció un nuevo sistema para la apertura de oficinas, regulado por un buen número de disposiciones legales que fueron apareciendo a lo largo de los llamados planes de expansión (hasta un total de nueve). De acuerdo con este sistema, el Banco de España hacía una propuesta anual al Ministerio de Hacienda, previo informe del Consejo Superior Bancario, sobre la apertura de nuevas sucursales. Los bancos únicamente podían solicitar oficinas en las plazas convocadas, siempre que dispusieran de la necesaria capacidad de expansión, medida como la diferencia entre sus recursos totales (propios y ajenos) y la capacidad consumida; esta última se valoraba aplicando a cada oficina una cifra de recursos en función del número de habitantes de la plaza. La capacidad consumida sufría después modificaciones mediante unas reducciones que pretendían favorecer a los bancos más pequeños, aunque, por otra parte, la capacidad de expansión disponible también podía disminuirla a modo de penalización. Las adjudicaciones se efectuaban fijando unos turnos de preferencia que empezaban por los bancos locales, con unos coeficientes que se imputaban a cada banco solicitante favore-

ciendo a aquellos que menor uso hubieran hecho de su capacidad de expansión.

Es importante señalar que en estos años la elección de las plazas venía fijada por el Banco de España y los estudios que pudieran realizar los bancos, sobre la conveniencia o no de abrir oficinas en determinadas plazas, estaban muy condicionados por este hecho.

En 1969, por Orden de 18 de enero, se ampliaba ya este sistema, estableciendo un turno extraordinario en el que los bancos con capacidad disponible podían elegir una sola plaza —aunque no figurase en el correspondiente plan anual— si bien estas oficinas consumían el doble de recursos.

Al comienzo de la década de 1970 se daba un nuevo paso, estableciéndose una sistemática diferente en cuanto a la expansión geográfica, que daba grandes posibilidades a los bancos para instalar sus oficinas donde lo desearan. Esta ordenación introducía un importante elemento de liberalización al determinar que sólo el 20 % de la capacidad de expansión de cada banco había de estar vinculado al plan anual; el 80 % restante era libre y se podía aplicar a cualquier plaza.

En el verano de 1974, se inicia decididamente la liberalización del sistema financiero español que modifica también profundamente las normas de expansión bancaria. Los bancos pueden abrir libremente oficinas con los únicos requisitos de comunicarlo previamente al Banco de España y contar con margen suficiente de capacidad de expansión. Se cambiaba además la forma de medir esta capacidad de expansión (en función de los recursos propios y no de los totales). Es de señalar, no obstante, que además de limitaciones por posibles sanciones, subsistieron importantes barreras a la apertura de sucursales por parte de los bancos de nueva creación, así como a los abiertos posteriormente por la banca extranjera.

En definitiva —y a pesar de que la Ley de Bases de 1962 hablaba de la necesidad de evitar la excesiva proliferación de sucursales y agencias— lo cierto es que en la década de los 70 el número de oficinas casi se triplicaría. Y, si esto constituía una creación de servicios que pretendían acercar las prestaciones bancarias a los más recónditos rincones, no es menos cierto también que contenía elementos que podían hacer pensar en un peculiar proceso de competencia por vías ajenas al precio.

Como consecuencia de este proceso asistimos, en la actualidad, a una polémica sobre lo que se ha venido a denominar por algunos un sobredimensionamiento geográfico de la red bancaria. Las comparaciones internacionales —por ejemplo, del número de habitantes por oficina— sitúan a España en una posición intermedia entre los países europeos; pero, por otro lado, de acuerdo con la relación entre PIB y número de oficinas, España se situaría en un lugar bajo de la tabla. Pero lo cierto es que ninguna variable puede darnos, de una forma fiable, la respuesta a esta cuestión, ya que habría que considerar también otros factores como la distribución geográfica de otro tipo de entidades financieras, la estructuración urbana de los diferentes países, los modos de pago, etc. Ahora bien, en lo que sí parece darse un cierto consenso es en pensar que, probablemente, el proceso de creación de oficinas se ha producido en una forma demasiado acelerada, y en que este ritmo inadecuado ha dificultado la rentabilización de las nuevas oficinas. Sin embargo, tampoco

se puede olvidar que en la década de los sesenta se había producido un rápido desarrollo del negocio de la banca, que no fue acompañado con un ritmo idéntico de ampliación de la red, traduciéndose ello en una demanda retenida.

El espacio geográfico en el Banco de Bilbao

Y es hora ya de escribir la experiencia del Banco de Bilbao en este campo, por cercana más conocida. Prescindiendo de antecedentes en los cuales la regionalización, aunque existente, era de escaso valor práctico, el deseo de caminar hacia una regionalización verdaderamente efectiva lo anunciaba el actual Presidente del Banco de Bilbao en su Informe a la Junta General de Accionistas del año 1969. En él, se exponía un programa en el que se dibujaban tres líneas fundamentales de políticas a cumplimentar en los años siguientes: dimensión, diversificación y descentralización, entendida esta última —que es la que ahora nos interesa— en su concepción más compleja y amplia.

Después de unos primeros trabajos, en los años 1975 y 1976 se entró ya decididamente en la elaboración de diversos estudios que llevaran a la cristalización del objetivo perseguido. Y, en definitiva, el Presidente del Banco podía anunciar ya, en la Junta de abril de 1977, la regionalización del negocio de la entidad como consecuencia, por un lado, de que «una estricta y simple eficacia operativa aconsejaba hoy una descentralización importante en la toma de decisiones» y, por otro, de la necesidad de «poder dialogar con comunidades más específicas de personalidad más perfilada, y de intereses más homogéneos».

Ahora bien, ¿cómo se llegó a la actual regionalización del Banco de Bilbao? Cabe decir, en primer lugar, que se quería partir del respeto al más perfecto «trade off» entre la funcionalidad y eficacia perseguida por la descentralización de la entidad, y la regionalización del país. Independientemente del sinfín de regionalizaciones realizadas en España —unas a nivel de proyecto y otras que sirven de soporte a determinados organismos, instituciones, etc., y que, desde luego, pueden cumplir perfectamente sus objetivos cuando la segmentación del territorio se ha realizado en función de los factores más convenientes en cada caso— no cabe mucha duda de que, como ya se adivinaba, las regiones por antonomasia en España son las derivadas del componente histórico; aunque quizás a este componente haya habido que añadirle ciertas tendencias incorporadas en los últimos años.

El Banco de Bilbao consideró como uno de los puntos destacados de partida el de las regiones históricas, interpretadas ya en las actuales Comunidades Autónomas. Pero, sin embargo, el elemento funcional habría de indicar claramente que el número de estas comunidades —17 más Ceuta y Melilla— interferiría en exceso sobre el ya comentado «trade off», llevando a una atomización regional de la actividad bancaria desprovista de eficacia.

En consecuencia, se redujo, por acumulación de regiones, el actual número de Comunidades Autónomas a 12 Direcciones Regionales, cifra que se consideraba coherente con el volumen del negocio que se desarrollaba. Y puesto que el Banco de Bilbao no regionalizaba su negocio como

respuesta a un estímulo previo externo —o no solamente por ello—, el proceso de regionalización de la entidad, lógicamente complejo, y que habría de extenderse a lo largo de más de 5 años, hubo de realizarse se forma superpuesta a la elaboración del mapa autonómico español. Se entendía que las ventajas de ir desarollando la regionalización superarían holgadamente, como así sucedió, los inconvenientes de la no existencia del mapa definitivo de la España de las Autonomías.

La limitación del número de regiones venía forzada, además, por la profundidad de las atribuciones que se querían delegar, así como por su capacidad para tomar decisiones, todas las cuales habrían de ser de tal nivel que hicieran innecesaria en gran parte la consulta a la central del Banco. Por otra parte, era obvio que, si se quería dar autonomía de decisiones, había de facilitarse primero aquellos elementos y equipos técnicos que permitieran tomar las decisiones más ajustadas y correctas. Esto, por sí sólo, aconsejaba un número moderado de centros regionales, ya que, de lo contrario, el coste de los servicios técnicos sería excesivo.

Los factores considerados fueron, asimismo, de carácter estructural: volumen de negocio de cada zona, superficie, población, producción, redes de transporte, e incluso existencia o no de una provincia cabecera que actuara a modo de «cora». En fin, la palabra clave de esta regionalización era «equilibrio». Equilibrio de las diversas regiones resultantes entre sí y equilibrio entre los componentes que cohesionaban una misma región. Todo ello, además, aplicado en la medida de lo posible, porque no podemos olvidar que algunas variables podían ser de signo contrario. Con ello se evitaría crear infraestructuras administrativas regionales infladas. Igualmente, se trataba de evitar la pérdida de eficacia que inicialmente podría suponer la nueva política de Direcciones Regionales con concesión de amplias facultades.

La delegación de facultades para las diversas regiones ha alcanzado porcentajes muy importantes. De hecho, en 1981 sólo el 5,9 % de las operaciones de inversión fueron autorizadas desde la Administración Central. Cabe señalar, por lo demás, que el nivel de delegaciones sólo se confiere en la línea ejecutiva. En cuanto a la función planificadora, las facultades han de corresponder a los organismos centrales, aunque ello no significa que los sucesivos escalones no estén presentes en esta planificación, ya que la misma es producto tanto de los conocimientos directos de la unidad planificadora central como de la información ascendente en forma de propuestas.

En esta línea, habría que citar también que la creación de Direcciones Regionales ejecutivas no excluye —sino todo lo contrario— la concesión de un amplio margen de delegación de oficinas, precisamente para ser coherentes con la política escalonada de facultades.

Por último, esta política de mayor autonomía debe estar contrapesada con el suficiente control e inspección que garanticen la buena marcha coordinada de la sociedad. Asimismo, es necesaria también la fijación de unos claros criterios de imputación de responsabilidades.

En el Mapa 17 podemos ver el resultado final para el Banco de Bilbao de los factores aquí comentados. En los casos de Galicia, Cataluña, Vascongadas, Madrid, Andalucía, Baleares y Canarias, la regionalización del Banco coincide exactamente con Comunidades Autónomas existentes en

la actualidad. En los casos de Aragón, Navarra y La Rioja se produce una agrupación de tres Comunidades en una misma región bancaria. Lo mismo sucede en el de Castilla-La Mancha y Extremadura. En ambos se ha tratado de evitar el desdoble de una Comunidad Autónoma en varias regiones bancarias. El problema se planteaba en lo que se dio en llamar Región Norte, incidiendo en las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla-León. El conjunto de factores estudiados aconsejaba la distribución de estas tres Comunidades en dos regiones, como máximo; el fin, se optó por lo que parecía solución más idónea como era la de incluir Asturias y Cantabria en una región bancaria, pero aumentada en una provincia más (León), que aunque perteneciente a otra Comunidad, posee afinidades importantes con aquellas dos.

En paralelo a la regionalización de la actividad bancaria, el Banco de Bilbao pasó de un centro único de tratamiento de datos a la creación de 6 centros adicionales. La distribución geográfica se ha realizado con una planificación y dirección coordinada de tal manera que este conjunto de Central de Operaciones (situado en Madrid) y los 7 centros regionales (Madrid, Bilbao, Barcelona, Valencia, Sevilla, La Coruña y Las Palmas de Gran Canaria) funcionan como una sola unidad lógica. No es necesario señalar, por evidente, que esta distribución no guarda identidad con la regionalización del negocio bancario, ya que las exigencias informáticas permiten una distribución geográfica muy flexible.

La regionalización impuesta por el Banco de Bilbao facilita igualmente un conocimiento más cercano de la problemática que en cada momento ofrezca la propia red de puntos de venta. La propuesta de elección de plazas es el resultado, entonces, del encuentro de la información ascendente y de la planificación centralizada.

El Banco de Bilbao, a la hora del análisis sobre esta materia, cuenta además con la ventaja de un conocimiento tradicional sobre el medio geográfico, producto de sus estudios regionales realizados a diversos niveles. Este cúmulo de conocimientos, unido a la elaboración de los necesarios modelos matemáticos y a la simulación de la cuenta de Pérdidas y Ganancias de los años inmediatos, en las potenciales nuevas oficinas, permiten un razonable margen de seguridad en cuanto a la certeza de las elecciones.

Incidencia de las nuevas técnicas sobre las redes bancarias

Hasta aquí hemos visto el proceso de creación y expansión de las redes bancarias en España. Pero la futura red de puntos de venta de los bancos podría sufrir importantes modificaciones, fundamentalmente como consecuencia de los avances de la informática. Ésta influirá tanto en la forma actual de las redes, como en el crecimiento de los costes operativos de las mismas.

Digamos a este respecto que las tarjetas de crédito y los cajeros automáticos accionados por ellas están permitiendo una reducción de los costes generados por el manejo de dinero con la clientela. El aumento de esta peculiar red de oficinas bancarias sin personal, constituida por cajeros automáticos, habrá de repercutir de alguna manera en la configuración futura de la red de oficinas bancarias. No sería extraño que se produzca

el cierre de aquellas oficinas de muy escaso movimiento y fácilmente sustituibles por medios mecánicos, y la apertura de otras nuevas en aquellos puntos que se consideren de interés. Lo más probable, además, es que los servicios más sofisticados se concentren en un número reducido de oficinas que atenderían a una zona geográfica dependiente más amplia, mientras que los otros puntos de venta se vean reducidos en su dimensión, o sean sustituidos por medios mecánicos.

Por otro lado, la instalación de terminales en las oficinas bancarias, conectados directamente con la clientela, abre nuevas perspectivas. La banca a domicilio está aún en sus primeros balbuceos, sin que se sepa hoy muy bien las posibilidades que ello ofrece, ni si se podrá lograr la rentabilización necesaria de las altas inversiones y de la rápida obsolescencia de los equipos. Pero, de lo que no cabe duda es de que ese camino está ahí y que, de una u otra manera, habrá que recorrerlo.

La nueva organización territorial española y la banca

Entremos ya, para terminar, en el aspecto constituido por la nueva estructuración del Estado español y la mayor o menor incidencia que la misma pueda tener sobre el desarrollo de la actividad bancaria. El art. 149 de la Constitución señala las competencias exclusivas para el Estado, competencias que las Comunidades podrían desarrollar, dentro de una dimensión temporal, derivándose de esto algunos planteamientos interpretativos de diverso signo que tampoco han sido tajantemente aclarados por los Estatutos autonómicos existentes.

Pero, aun así, no parece haber duda de que corresponde al Estado, en cuanto al sistema monetario, todo aquello relacionado con el diseño y defensa del esquema central del mismo. Quiere esto decir que es competencia estatal todo aquello que haga referencia a la fijación de monedas o cuasimonedas, regulación de los medios de pago del país y, desde luego, regulación de las conexiones con los mercados internacionales.

En definitiva, el Estado se responsabiliza de garantizar el valor y estabilidad de la moneda, con todo lo que ello significa, y atender a los factores que afectan a su posible desvalorización.

Pero, dejando de lado la materia monetaria en su sentido más amplio, y centrándonos estrictamente en la actividad bancaria, es lógico suponer que al Estado corresponde de manera exclusiva todo aquello que es básico para el sistema bancario. Así, cabría citar la regulación del Banco de España; la determinación del grado de autonomía de este banco central; la importante actividad del Banco de España como último prestamista del sistema financiero; la actuación del banco emisor como mecanismo de control del sistema financiero; y la regulación de las actividades de la banca oficial del Estado, en lo que se refiere a la banca estatal.

En cuanto al sistema bancario no oficial, correspondería al Estado: la determinación de los estatutos de los diversos bancos; la fijación de los criterios para la creación, expansión, fusión, instalación de banca extranjera, etc.; y el diseño de las exigencias legales y técnicas de los respectivos balances.

Por último, hay que pensar que la legislación mercantil, íntimamente relacionada con el tema aquí tratado, es atribución también del Estado.

Probablemente la legislación actual y su posterior desarrollo cristalice en un modelo en que las facultades del Estado afecten al esqueleto del sistema financiero y bancario, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, los planteamientos y exigencias locales.

Con todo, es evidente que las relaciones de las entidades crediticias con la sociedad se verán afectadas por las competencias autonómicas. Estas interferencias transversales pueden ser de muy diverso signo y deben ser estudiadas con mayor detalle.

Ahora bien, no hay que olvidar que la autonomía política no necesariamente es idéntica a la autonomía económica. Y la Europa de los Diez es un buen ejemplo de ello. Mientras, con todos sus defectos, prosigue la configuración del mercado europeo, ya en estado muy avanzado, no puede decirse que políticamente haya sucedido lo mismo. Y es que la creciente interdependencia de los espacios económicos cada vez entiende menos de compartimientos estancos. La unidad del mercado español, lograda hace poco más de cien años es, en todo caso, lo suficientemente importante como para evitar interferencias en su cohesión. Ello no obsta para la elaboración de la necesaria política que corrija o, cuando menos, atenúe los desequilibrios regionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

— Acosta España, Rafael: «Las potestades de las Comunidades Autónomas en materia financiera», *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, 1980.
— Caridad y Gelado: «Métodos estadísticos en la planificación de la Red de Oficinas de la empresa bancaria», *Cuadernos Universitarios de Planificación Empresarial y Marketing*, vol. II, núm. 1, 1976.
— Castell, Antoni y Sicart, Ferrán: «Las Economías de escala en la banca privada», *Banca Catalana*, mayo, 1983.
— Círculo de Empresarios: «Jurisprudencia Económica del Tribunal Constitucional», *Boletín*, segundo trimestre, Madrid, 1983.
— Fanjul, Óscar y Maravall, Fernando: «Estructura de mercado y crecimiento del sistema bancario español: un análisis de las tres últimas décadas», *Cuadernos de ICE*, núm. 21.
— Gutiérrez Viguera, Manuel: «*Economía y gestión de la empresa bancaria*», Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1983.
— Heggestad, Arnold A.: «Estructura de mercado, competencia y comportamiento en la industria bancaria», *Cuadernos de ICE*, núm. 21.
— Hodges, Luther y Tillman, Rollie: «*Bank Marketing. Text and Cases*». Library of Congress Catalog, Card, núm. 68-31435, 1968.
— Labasse, Jean: «*El espacio financiero*», Tecnibán, Madrid, 1976.
— Sánchez Asiaín, José Ángel: «*Informes del Presidente del Consejo de Administración del Banco de Bilbao a la Junta General de Accionistas*», Bilbao, años 1973-1983.
— Servicio de Estudios del Banco de Bilbao: «Una historia de la Banca privada en España», Revista *Situación* 1982/4, Bilbao.
— Servicio de Estudios del Banco de Bilbao: «Actividad bancaria: los retos del futuro», Revista *Situación*, 1982/4, Bilbao.
— Servicio de Estudios del Banco de Bilbao: «Sistemas financieros: algunos aspectos», Revista *Situación*, 1982/2, Bilbao.
— Servicio de Estudios del Banco de Bilbao: «La banca por dentro», Revista *Situación*, 1980/2, Bilbao.
— *The Bankers. Magazine*: «The branch of the future information supermarket», *The Bankers*, february, 1983.
— Trigo Portela, Joaquín: «Anotaciones sobre la expansión, volumen, produc-

tividad y beneficio de la Banca Privada en España», *Cuadernos de Economía*, agosto, 1982.
— TORRERO, Antonio: «Repercusión de los costes de la expansión bancaria en España», *Investigaciones Económicas*, núm. 1.

ANEXO 1

EVOLUCIÓN DE LAS OFICINAS BANCARIAS EN ESPAÑA (*)

1867	23
1922	976
1936	1.903
Statu quo	
1948	2.157
1955	2.449
1963	2.759
Planes de expansión	
1964	3.037
1970	4.291
1973	5.437
Régimen de libertad según recursos propios	
1974	5.628
1976	9.098
1978	11.094
1982 (junio)	14.778

(*) Se incluyen únicamente establecimientos de bancos en sentido estricto.

Fuente: Memoria de la Dirección General de Estadística para 1867; *Anuario Español de la Banca* para 1922; *Revista Mundo* para 1936; *Revista Situación* 1980/2, *Consejo Superior Bancario y Banco de España* para los demás años.

ANEXO 2

EVOLUCIÓN DE LAS OFICINAS BANCARIAS POR PROVINCIAS

Provincias	1916			1926			1936	1950	1982
	Centrales	*Sucursales*	*Total*	*Centrales*	*Sucursales*	*Total*	*Total*	*Total*	*Total*
Álava	1	1	2	1	27	28	18	18	107
Albacete	1	1	2	—	9	9	23	23	93
Alicante	—	7	7	—	23	23	62	60	438
Almería	—	2	2	—	4	4	15	16	130
Ávila	—	—	—	—	4	4	15	14	69
Badajoz	—	1	1	—	20	20	46	46	263
Baleares	12	9	21	13	12	25	42	43	431
Barcelona	16	14	30	23	23	46	116	196	1.971
Burgos	1	2	3	1	25	26	43	40	140
Cáceres	—	—	—	—	4	4	24	28	188
Cádiz	—	7	7	—	16	16	32	40	221
Castellón	—	1	1	1	9	10	46	48	196
Ciudad Real	—	3	3	1	12	13	45	43	140
Córdoba	—	3	3	—	22	22	52	54	218
Coruña (La)	1	2	3	2	10	12	42	45	489
Cuenca	—	—	—	1	5	6	20	20	99
Gerona	2	2	4	1	15	16	41	38	383
Granada	—	4	4	—	7	7	13	22	168
Guadalajara	—	—	—	—	6	6	9	9	59
Guipúzcoa	3	17	20	5	90	95	96	89	285
Huelva	—	2	2	—	9	9	17	17	118
Huesca	—	3	3	—	9	9	30	31	130
Jaén	—	4	4	—	20	20	44	47	144
León	—	1	1	—	26	26	34	38	259
Lérida	—	4	4	—	16	16	43	32	256
Lugo	—	—	—	—	9	9	19	18	215
Madrid	12	4	16	15	6	21	45	134	1.812
Málaga	—	5	5	—	10	10	18	30	264
Murcia	—	10	10	—	21	21	37	43	277
Navarra	3	21	24	2	57	59	87	72	208
Orense	—	—	—	—	3	3	17	16	213
Oviedo	4	10	14	6	35	41	86	84	447
Palencia	—	1	1	—	9	9	25	24	104
Palmas (Las)	—	1	1	—	1	1	5	19	186
Pontevedra	2	—	2	1	5	6	24	31	367
Rioja (La)	1	3	4	—	24	24	42	39	140
Salamanca	—	1	1	1	9	10	28	27	138
Santa Cruz de Tenerife	—	—	—	—	2	2	8	17	312
Santander	2	3	5	3	27	30	35	35	242
Segovia	—	—	—	—	3	3	4	8	77
Sevilla	—	3	3	—	15	15	46	64	423
Soria	—	—	—	—	4	4	12	13	55
Tarragona	4	5	9	4	26	30	55	45	262
Teruel	—	1	1	—	8	8	19	21	70
Toledo	1	—	1	—	11	11	35	34	208
Valencia	3	2	5	2	21	23	129	150	872
Valladolid	1	1	2	1	8	9	14	18	213
Vizcaya	7	21	28	4	75	79	68	99	353
Zamora	—	1	1	—	4	4	15	18	82
Zaragoza	4	6	10	4	23	27	50	66	314
TOTAL	81	189	270	92	839	931	1.892	2.184	14.757

Fuente: Para los años 1919 y 1926, J. Muñoz, *La expansión bancaria entre 1919 y 1926: la formación de una banca «nacional»*; *Situación* 1980/2 para 1930 y 1950; y *Boletín Estadístico del Banco de España* para 1982.

ANEXO 3

NÚMERO DE OFICINAS POR TIPOS DE ESTABLECIMIENTOS

Oficinas Operativas											*Oficinas Representación*			
Oficinas en España											España en el extranjero			
Total	*Total* 2=3+6	Banca privada *Total*	*Comerc.*	*Industr.*	*Cajas Ahorro Confed.*	*Caja Postal Ahorro*	*Entid. Crédito Coope.*	*Entid. Oficial. Crédito*	*Banco Espa.*	*Ofic. extran.*	*Total*	De las que *Banca priva.*	*Cajas Ahor.*	*Banca extranj. España*
1=2+11	a 10	3=4+5	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
—	—	2.747	2.747	—	3.148	1.324	—	10	71	5	9	6	2	9
13.046	13.020	4.437	4.377	60	5.278	1.443	1.779	12	71	26	97	94	2	27
17.639	17.585	7.582	7.218	364	6.363	1.520	2.033	16	71	54	139	132	6	48
25.949	25.867	13.231	12.384	847	8.288	1.599	2.668	22	59	82	175	168	6	71
27.848	27.753	14.299	13.313	986	8.900	1.636	2.841	22	55	95	192	185	6	74
28.781	28.643	14.778	13.771	1.007	9.189	1.655	2.944	22	55	138	198	191	6	77

Fuente: *Boletín Estadístico del Banco de España.*

ANEXO 4

EVOLUCIÓN DEL NUMERO DE OFICINAS DEL BANCO DE BILBAO

	1978		1979		1980		1981		% *cuota Bancob. s/total*	
	N.º de Oficinas	%	*N.º de Oficinas*	%	*N.º de Oficinas*	%	*N.º de Oficinas*	%	*Vari. 81/78*	*Banca 1981*
Andalucía . . .	98	9,6	102	9,3	107	9,3	108	9,2	10,2	6,7
Aragón	28	2,7	28	2,5	29	2,5	31	2,6	10,7	6,3
Asturias	40	3,9	41	3,7	43	3,7	45	3,8	12,5	10,3
Baleares	24	2,4	25	2,3	29	2,5	31	2,6	29,2	7,5
Canarias	49	4,8	60	5,5	62	5,4	65	5,5	32,7	17,1
Cantabria . . .	17	1,7	17	1,5	17	1,5	17	1,4	—	7,4
Castilla-La Mancha	43	4,3	43	3,9	45	3,9	47	4,0	9,3	8,2
Castilla-León . .	86	8,4	94	8,6	101	8,8	106	9,0	23,3	9,6
Cataluña	189	18,6	200	18,2	206	17,9	207	17,6	9,5	7,4
Extremadura . .	24	2,4	26	2,4	27	2,4	27	2,3	12,5	6,4
Galicia	107	10,5	115	10,5	117	10,2	123	10,4	15,0	10,0
Madrid	144	10,2	128	11,7	135	11,7	139	11,8	33,7	7,9
Murcia	16	1,6	16	1,5	19	1,7	19	1,6	18,7	7,1
Navarra	13	1,3	15	1,4	17	1,5	18	1,5	38,5	7,2
País Vasco . . .	86	8,4	90	8,2	91	7,9	92	7,8	7,0	13,3
Rioja	5	0,5	5	0,4	5	0,4	5	0,4	—	3,9
Valencia	89	8,8	92	8,4	100	8,7	100	8,5	12,4	6,8
TOTAL . . .	1.018	100,0	1.097	100,0	1.150	100,0	1.180	100,0	15,9	8,3

Fuente: *Balance Social* del Banco de Bilbao.

ANEXO 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS OFICINAS DEL BANCO DE BILBAO EN RAZÓN DE LOS AGRUPAMIENTOS DE POBLACIÓN

Agrupamientos de municipios por	1978		1979		1980		1981	
	N.º	*% acumul.*	*N.º*	*% acumul.*	*N.º*	*% acumul.*	*N.º*	*% acumul.*
Más de 500.000 habitantes	179	17,6	207	18,9	210	18,3	213	18,1
De 100.001 a 500.000	224	39,6	236	40,4	252	40,2	260	40,1
De 50.001 a 100.000	78	47,2	84	48,0	88	47,8	91	47,8
De 20.001 a 50.000	135	60,5	139	60,7	143	60,3	146	60,2
De 10.001 a 20.000	153	75,5	164	75,6	173	75,3	179	75,3
Hasta 10.000 habitantes	249	100,0	267	100,0	284	100,0	291	100,0
TOTAL	1.018		1.097		1.150		1.180	

Fuente: *Balance Social* del Banco de Bilbao.

ANEXO 6

ESTRUCTURA REGIONAL DEL CRÉDITO EN ESPAÑA EN 1978

	Estructuras (%)					*Distribución del crédito en cada región*		
	Banco de Bilbao	*Total Banca*	*Cajas de Ahorro*	*Entid. Oficiales Crédito*	*Elastic. Bancob. s/total Banca*	*Total Banca*	*Cajas de Ahorro*	*Entidad. Oficiales Crédito*
Andalucía	7,3	7,5	8,3	13,9	0,7	61,4	17,3	21,3
Aragón	2,1	2,7	4,2	3,7	0,8	55,1	27,3	17,6
Asturias	2,9	2,3	1,8	4,3	1,0	70,1	10,8	19,1
Baleares	1,5	1,3	2,1	1,3	1,4	66,1	23,2	10,7
Canarias	2,9	1,4	2,0	2,7	1,5	74,3	13,1	12,6
Cantabria	0,9	0,9	1,3	1,1	1,0	63,7	22,4	13,9
Castilla-La Mancha	2,1	1,5	3,0	2,6	1,3	63,1	22,4	14,5
Castilla-León	4,8	2,8	6,8	4,2	1,8	66,1	23,3	10,6
Cataluña	16,7	22,0	29,1	12,8	0,6	63,6	27,5	8,9
Extremadura	1,1	0,8	1,5	1,8	1,0	61,0	20,7	18,3
Galicia	5,9	3,9	6,5	4,6	1,3	70,6	19,4	10,0
Madrid	20,1	31,8	9,5	28,1	0,5	72,8	8,6	18,6
Murcia	0,9	1,2	1,3	2,0	0,7	56,9	20,0	23,1
Navarra	1,2	1,8	1,8	1,4	0,7	63,5	23,5	13,0
País Vasco	22,5	9,7	11,5	6,3	2,1	84,9	10,7	4,4
Rioja	0,5	0,6	0,9	0,5	1,0	60,2	28,3	11,5
Valencia	6,6	7,8	8,4	8,7	0,7	64,2	20,3	15,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	1,0	69,9	17,4	12,7

Fuente: *Balance Social* del Banco de Bilbao.

ANEXO 7

COEFICIENTES DE INVERSIÓN REGIONALES 1981 DEL BANCO DE BILBAO

	Coeficientes corregidos por destino	*Coeficientes corregidos homogenizados*
Andalucía	82,5	110,6
Aragón	80,6	108,0
Asturias	61,5	82,4
Baleares	63,7	85,4
Canarias	54,0	72,4
Cantabria	63,1	84,6
Castilla-La Mancha	62,4	83,6
Castilla-León	44,5	59,7
Cataluña	104,1	139,6
Extremadura	47,8	64,1
Galicia	53,1	71,1
Madrid	55,6	74,5
Murcia	93,0	124,7
Navarra	104,5	140,1
País Vasco	119,1	159,7
Rioja	71,0	95,2
Valencia	79,4	106,4
TOTAL	74,6	100,0

Fuente: *Balance Social* del Banco de Bilbao.

ANEXO 8

ESTRUCTURA REGIONAL DEL PASIVO EN ESPAÑA EN 1978

	Estructuras (%)			*Distribución del pasivo en cada región (%)*		*Distribución del pasivo en Cuota (%)*
	Banco de Bilbao	*Total Banca*	*Cajas de Ahorro*	*Bancobao Tot. Banca*	*Total Banca*	*Cajas de Ahorro*
Andalucia	9,5	9,2	8,8	9,2	67,7	32,3
Aragón	2,0	3,1	4,9	5,8	56,0	44,0
Asturias	3,5	2,7	1,8	11,6	75,5	24,5
Baleares	2,0	1,8	2,3	9,9	60,6	39,4
Canarias	5,0	2,5	2,0	17,8	71,0	29,0
Cantabria	1,2	1,2	1,2	8,9	67,2	32,8
Castilla-La Mancha	3,2	2,6	3,3	11,2	60,9	39,1
Castilla-León	9,9	5,8	7,1	15,2	62,2	37,8
Cataluña	14,7	20,1	29,3	6,5	58,0	42,0
Extremadura	1,8	1,5	1,5	10,4	67,7	32,3
Galicia	9,0	6,0	5,5	13,5	68,6	31,4
Madrid	17,8	24,4	8,2	6,5	85,6	14,4
Murcia	1,3	1,6	1,3	6,9	70,7	29,3
Navarra	1,3	1,2	2,0	9,8	54,6	45,4
País Vasco	9,6	6,2	11,0	13,8	53,1	46,9
Rioja	0,6	0,8	1,1	7,8	57,3	42,7
Valencia	7,6	9,3	8,7	7,3	68,1	31,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	8,9	66,7	33,3

Fuente: *Balance Social* del Banco de Bilbao.

ANEXO 9

ESTRUCTURA REGIONAL DEL PASIVO EN ESPAÑA EN 1981

	Estructuras (%)				*Distribución del pasivo en cada región (%)*	
				Cuota (%)		
	Banco de Bilbao	*Total Banca*	*Cajas de Ahorro*	*Bancobao Tot. Banca*	*Total Banca*	*Cajas de Ahorro*
Andalucía	10,1	9,4	9,3	9,6	67,0	33,0
Aragón	2,1	3,2	4,6	5,9	58,5	41,5
Asturias	3,7	2,8	1,9	11,9	74,9	25,1
Baleares	2,0	1,9	2,1	9,2	64,4	35,6
Canarias	4,3	2,3	2,0	16,4	69,6	30,4
Cantabria	1,2	1,4	1,2	7,6	69,4	30,6
Castilla-La Mancha	3,8	2,7	3,5	12,3	60,8	39,2
Castilla-León	10,3	6,6	7,4	13,7	64,5	35,5
Cataluña	13,7	19,2	27,2	6,3	58,6	41,4
Extremadura	2,0	1,6	1,8	10,8	64,4	35,6
Galicia	9,1	6,5	6,1	12,4	68,2	31,8
Madrid	16,7	23,8	9,2	6,2	83,9	16,1
Murcia	1,2	1,6	1,5	6,4	69,2	30,8
Navarra	1,3	1,3	2,0	8,4	57,5	42,5
País Vasco	10,6	6,0	10,5	15,7	53,3	46,7
Rioja	0,7	0,9	1,0	7,0	63,1	36,9
Valencia	7,2	8,8	8,7	7,3	67,1	32,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	8,8	66,8	33,2

Fuente: *Balance Social* del Banco de Bilbao.

ANEXO 10

FACULTADES EN LAS OPERACIONES DE INVERSIÓN. BANCO DE BILBAO

	Facultades delegadas en la región (%)				*Autorizadas desde Administración Central (%)*			
	1978	1979	1980	1981	1978	1979	1980	1981
Andalucía	88,9	93,4	97,0	87,6	11,1	6,6	3,0	2,4
Aragón	85,1	85,2	83,6	84,0	14,9	14,8	16,4	16,0
Asturias	90,6	90,5	93,2	94,9	9,4	9,5	6,8	5,1
Baleares	85,1	85,4	86,3	87,8	14,9	14,6	13,7	12,2
Canarias	95,5	97,4	96,8	96,5	4,5	2,6	3,2	3,5
Cantabria	89,6	90,7	92,2	94,0	10,4	9,3	7,8	6,0
Castilla-La Mancha	88,5	89,6	90,0	95,1	11,5	10,4	10,0	4,9
Castilla-León	88,7	92,6	93,8	94,9	11,3	7,4	6,2	5,1
Cataluña	91,2	95,0	96,5	96,4	8,8	5,0	3,5	3,6
Extremadura	90,4	91,8	93,0	96,4	9,6	8,2	7,0	3,6
Galicia	91,2	91,3	95,4	97,6	8,6	8,7	4,6	2,4
Madrid	80,9	81,3	83,5	90,4	19,1	18,7	16,5	9,6
Murcia	87,1	91,2	97,4	98,0	12,9	8,8	2,6	2,0
Navarra	87,4	88,2	86,8	84,2	12,6	11,8	13,2	15,8
País Vasco	66,5	73,7	82,1	85,5	33,5	26,3	17,9	14,5
Rioja	79,2	76,8	72,6	74,6	20,8	23,2	27,4	25,4
Valencia	85,7	86,9	93,9	96,5	14,3	13,1	6,1	3,5
TOTAL	86,8	89,6	92,5	94,1	13,2	10,4	7,5	5,9

Fuente: *Balance Social* del Banco de Bilbao.

ANEXO 11

ESTRUCTURA REGIONAL DE ALGUNAS MAGNITUDES BANCARIAS

	Créditos 1977	*Depósitos* 1964	1981	*Veloc. rotación del pasivo* * 1980	*Número de cuenta* 1980
Andalucía	7,3	8,9	9,4	16,2	14,6
Aragón	2,7	3,3	3,2	12,3	3,3
Asturias	2,2	2,3	2,8	13,2	3,4
Baleares	1,1	2,2	1,9	15,4	2,3
Canarias	1,4	1,9	2,3	19,0	3,0
Cantabria	0,9	1,3	1,4	15,8	1,7
Castilla-La Mancha	1,4	2,7	2,7	11,0	4,0
Castilla-León	2,6	5,6	6,6	10,0	8,3
Cataluña	22,0	19,1	19,2	21,9	15,6
Extremadura	0,7	1,6	1,6	11,6	0,3
Galicia	3,5	5,3	6,5	9,8	8,2
Madrid	32,5	27,5	23,8	24,3	15,5
Murcia	1,2	1,2	1,6	16,0	2,8
Navarra	1,9	1,3	1,3	16,2	1,1
Rioja	0,6	0,8	0,9	12,0	0,7
Valencia	7,8	7,4	8,8	17,6	11,1
Vascongadas	10,2	7,6	6,0	21,7	4,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	18,5	100,0

(*) Suma de ingresos y pagos del año dividido por el saldo medio.

Fuente: *Situación* 1981/3 para créditos; *Boletín Estadístico* del Banco de España para depósitos; rotación y número de cuentas, elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

ANEXO 12

DIRECCIONES REGIONALES DEL BANCO POPULAR ESPAÑOL

Dirección Reg. 1 - Canarias
Las Palmas - Santa Cruz de Tenerife - Ceuta - Melilla.

Dirección Reg. 2 - Barcelona
Urbanas de Barcelona capital y pueblos de su cinturón.

Dirección Reg. 3 - Gerona
Gerona.

Dirección Reg. 4 - Valencia capital
Urbanas de Valencia capital - Castellón - Teruel.

Dirección Reg. 5 - Alicante
Alicante.

Dirección Reg. 6 - Murcia
Murcia - Albacete - Almería.

Dirección Reg. 7 - Bilbao
Vizcaya - Alava - Guipúzcoa - La Rioja - Navarra - Santander - Zaragoza.

Dirección Reg. 8 - Oviedo
Asturias.

Dirección Reg. 17 - Madrid-periferia
Pueblos de Madrid - Guadalajara.

Dirección Reg. 18 - Galicia
La Coruña - Lugo - Orense - Pontevedra.

Dirección Reg. 19 - Provincia de Valencia
Pueblos de Valencia.

Dirección Reg. 20 - Extremadura
Cáceres - Badajoz.

Capítulo 9

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS

por Antonio Higueras Arnal

El título de esta ponencia sugiere de entrada dos grandes apartados. De una parte, qué se entiende por organización territorial; y de otra qué papel desempeñan las Cajas de Ahorros en esta organización. El tema a su vez admite dos tratamientos: uno, puramente teórico y académico; y otro, de tipo práctico y estimando las modernas técnicas del Marketing. Consideraremos que dentro de este ciclo sobre la *organización territorial de empresas e instituciones públicas* conviene no prescindir de ninguno de los citados aspectos, por lo que nuestra aportación se basará en conceptos teóricos, a veces discutibles, y en el resultado de la experiencia propia de la Caja de Ahorros de Zaragoza, Aragón y Rioja a la que pertenecemos.

En cada momento de la historia las sociedades humanas adoptan una determinada organización colectiva. Pero esta organización tiene siempre una proyección espacial; de tal manera que el espacio geográfico viene a ser el trasunto de aquella organización social. Por eso se ha podido decir que el espacio geográfico es un producto social (Isnard, 1981).

El espacio geográfico es en sí mismo algo indiferente, y son las sociedades humanas las que le atribuyen uno u otro valor según sea el sistema de organización que hayan adoptado y el papel que en este sistema desempeñe el espacio. Del espacio, mero soporte de una actividad, al espacio agente de producción o elemento expectante de la especulación, hay un enorme abismo. Del espacio considerado como bien de uso, que supone un disfrute compartido del mismo, a un espacio de utilización que equivale a la apropiación individual del mismo, hay también una gran distancia.

Desde los tiempos de Weber, Lösch Von Thünen o Christaller, cada vez se ha puesto más de manifiesto la importancia del espacio en las relaciones económicas.

De todo ésto ha surgido la noción de lugares centrales en cuya definición se han derrochado torrentes de letra impresa pero que en definitiva no

son otra cosa que lugares de decisión; y al decir decisión queremos decir, lugares de asentamiento de las potestades jurisdiccionales capaces de tomar decisiones en un determinado ámbito. No es posible la organización del territorio sin la existencia de lugares centrales, cuya fisonomía y rango vienen dados por las especiales características de las funciones asumidas por el mismo. Cuanto más heterogéneas y diversificadas sean las funciones atribuibles a un lugar central, tanto más consistente será su condición como cabeza de un entorno geográfico. El lugar central no se define tanto por la magnitud de las funciones que desempeña, cuanto por la variedad de las mismas; de manera que cualquier núcleo de población que aspire al papel de núcleo central en un espacio concreto procura por todos los medios diversificar sus funciones, haciendo lo posible y lo imposible, y moviendo todos los resortes de presión ante los organismos regionales o estatales para que así sea. Habida cuenta de que el número de funciones atribuibles a un lugar central es prácticamente inabarcable, y que no todas las funciones tienen la misma consideración social, económica y política, los núcleos centrales claramente constituidos o en vías de consolidación, incitan al establecimiento en ellos mismos de aquellas actividades que consideran que tienen mayor capacidad de arrastre o de prestigio, y entre estos últimos evidentemente se encuentran las oficinas de la red espacial de los intermediarios financieros y más concretamente de las Cajas de Ahorros.

Con ello entramos en el otro aspecto al que nos referíamos al principio; es decir, la expansión territorial de las Cajas de Ahorros.

Los bancos y las cajas empiezan siendo locales, pero su origen no es el mismo. La Banca es hija del comercio, mientras que las Cajas nacen de la previsión ante infortunios previsibles. De ahí que los poderes públicos tomasen muy pronto bajo su patrocinio la promoción de las Cajas de Ahorros. En 1853 un R.D. del M.º de la Gobernación ordenaba que se estableciesen Cajas de Ahorros en las capitales de provincia donde no existieran ya, y con sucursales en los pueblos de las mismas donde, a juicio de los gobernadores y de los Ayuntamientos respectivos, pudiera serconveniente. Como se ve, la expansión territorial de las Cajas dentro de su propio ámbito provincial no dependía de la voluntad de las propias Cajas sino del juicio de los Gobernadores y de los Ayuntamientos, con toda la carga de subjetivismo que esto lleva consigo (Real Decreto de 29 de junio de 1853).

En 1880 el M.º de la Gobernación vuelve a insistir sobre el mismo hecho legislando «que el Gobierno de S. M. promoverá por cuantos medios estén a su alcance la instalación de Cajas de Ahorros y Monte de Piedad en las capitales y poblaciones más importantes donde no existen» (Ley de 29 de junio de 1880). Y lo mismo se recoge en la ley de 25 de agosto de 1882 referente a competencias para la creación de servicios comunitarios por las Diputaciones Provinciales.

Dando un salto en el tiempo, no se aprecian profundas discrepancias en cuanto al estímulo generalizado para la creación de Cajas de Ahorros. Así se recoge en sendos Decretos de 1925, y 1946, sin contar la Ley de Bases de Administración Local de junio de 1945 que insiste en el mismo tema (Decretos de 20 de marzo de 1925 y 25 de enero de 1946).

No solamente se propicia la creación de Cajas de ámbito provincial,

sino incluso de ámbito local. Tal es el caso del Estatuto Municipal de 1924 y las disposiciones anteriormente citadas.

Hasta 1964 no aparece una regulación específica de la expansión territorial de las Cajas de Ahorros (Orden de 24 de junio de 1964). Cabría suponer que la legislación referente a la creación de Cajas Provinciales y Locales contenía implícitamente una limitación a la expansión, pero caso de ser ése el ánimo del legislador no consta explícitamente. La Orden de 24 de junio de 1964 contiene las siguientes disposiciones:

Orden de 24 de junio de 1964 (Ministerio de Hacienda, B. O. 28 de julio R. 1629). Normas para su expansión.

1.° A partir de la publicación de la presente Orden podrá autorizarse discrecionalmente por el Ministerio de Hacienda, a propuesta del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro (en lo sucesivo, el Instituto), y previo informe de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, la creación de nuevas Cajas de Ahorros, que se regirán por las normas vigentes o que se dicten en lo sucesivo y a tenor de lo establecido en esta disposición.

2.° Las solicitudes de creación de nuevas Cajas deberán formularse al Ministerio de Hacienda por mediación del Instituto.
El fondo de dotación mínimo vinculado permanentemente al capital fundacional de la Institución, cuya entrega en efectivo a la Caja se acreditará de manera indubitada, se establece en la siguiente cuantía:
Municipios con menos de 100.000 habitantes: 30.000.000 de pesetas.
Municipios de 100.000 hasta 500.000 habitantes: 50.000.000 de pesetas.
Municipios de más de 500.000 habitantes: 100 millones de pesetas.

Anteriormente, una Orden de septiembre de 1939 establecía que en todas las poblaciones de más de 4.000 almas debían existir agencias o sucursales de las Cajas de Ahorros. La medida iba encaminada a paliar las dificultades que podía encontrar el pequeño productor en una situación de economía rota por la guerra civil.

Orden de 6 de septiembre de 1939, sobre préstamos agrícolas y difusión de las Cajas, a fin de que en toda población superior a 4.000 almas existan Agencias o Sucursales.

Siendo las Cajas de Ahorros instrumentos de crédito de carácter popular, encaminados a satisfacer necesidades del pequeño productor y propietario modesto, además de su función primordial en cuanto al ahorro se refiere, no deben faltar estas entidades en poblaciones que tengan un número determinado de habitantes, a fin de recoger con la máxima eficacia el ahorro de las clases modestas y de que los necesitados de su ayuda encuentren fácil y rápida solución a su demanda de crédito.
Asimismo deben ampliarse los fines de estas instituciones, incluyendo en sus operaciones crediticias el préstamo agrícola con garantía de prenda, como ya se viene practicando por algunas Cajas con magníficos resultados al favorecer el desarrollo de la agricultura, satisfaciendo necesidades de orden social.
En su virtud, previo conocimiento del Consejo de Ministros, he acordado disponer:
ARTICULO 1.° La Confederación Española de Cajas de Ahorro Benéficas presentará al Ministro de Trabajo, en el plazo máximo de un mes, a partir de la fecha de esta Orden, un plan completo de difusión por toda España de Agencias y Sucursales de las Cajas que la integran, sin

que quede ninguna población mayor de cuatro mil habitantes donde no se establezca alguna Agencia, Sucursal o representación de las referidas Cajas. En las capitales de provincia donde no exista actualmente organismo de ahorro adherido a la Confederación, deberá establecerse este servicio utilizando preferentemente las Cajas creadas por las Diputaciones provinciales o estableciéndose de acuerdo con las mismas.

En esta situación se mantiene la filosofía de las Cajas hasta el año 1964, en que se dictan las anteriores normas de expansión que coinciden con la entrada en vigor del I Plan de Desarrollo Económico y Social, precedido del Plan de Estabilización. Es entonces cuando se produce un cambio espectacular en los considerandos del ahorro español.

El carácter benéfico, social y local de las Cajas se rompe a partir de este momento, aunque algunas Cajas habían desarrollado anteriormente una enorme labor benéfico social promocionando la financiación y la construcción de viviendas en áreas urbanas de fuerte crecimiento, incluso fuera de su tradicional área de actuación. Una buena parte de la expansión urbana de Madrid fue posible gracias a las ayudas a la construcción, cuando no a la construcción directa, por parte de Cajas foráneas. Este hecho indica que se está produciendo en la primera mitad de los años sesenta un cambio en la mentalidad de la clientela tradicional de las Cajas que ya no busca cobertura ante el infortunio, sino ayuda para invertir en bienes que le proporcionen un mayor nivel de vida, porque en ese momento han cambiado las condiciones socioeconómicas de la sociedad, el Estado ha asumido una buena parte de las previsiones sociales y la progresiva elevación del nivel de vida hace del ahorrador un inversor en potencia. Todo lo cual sucede también en Europa y particularmente en España se produce a partir de los años sesenta.

Y es esto precisamente, el cambio de mentalidad de los clientes de las Cajas, lo que va a obligar a éstas a cambiar su filosofía respecto del pasivo y lo que va a favorecer y a propiciar su expansión industrial.

El cambio en los planteamientos espaciales de las Cajas de Ahorros ha sido tan grande que por ejemplo, a principios de este siglo en la CAMPZAR no se aceptaban imposiciones a la vista superiores a 2.000 pesetas, por el riesgo que suponía la gestión de su devolución, y porque se entendía que una imposición de tal cuantía no procedía del ahorro sino del capital especulativo.

La presión de la clientela con una demanda de créditos desconocida hasta entonces obliga a las Cajas a reconsiderar su papel dentro del sistema financiero español, pues no se podrán satisfacer las demandas de la clientela si no se cambia la operatoria de las Cajas y se amplía su área de actuación. Por eso, a partir de ese momento las Cajas de Ahorros elevan constantemente al Gobierno una amplísima nómina de desideratas para que equipare a las Cajas con los Bancos en la medida de lo posible y para que de alguna manera se regule la expansión de las Cajas.

En este sentido la Orden Ministerial de 7 de febrero de 1975 establece las normas para la expansión de las Cajas de Ahorros. Ya en 1946 se había dictado una norma al respecto fijando el área de expansión de cada Caja.

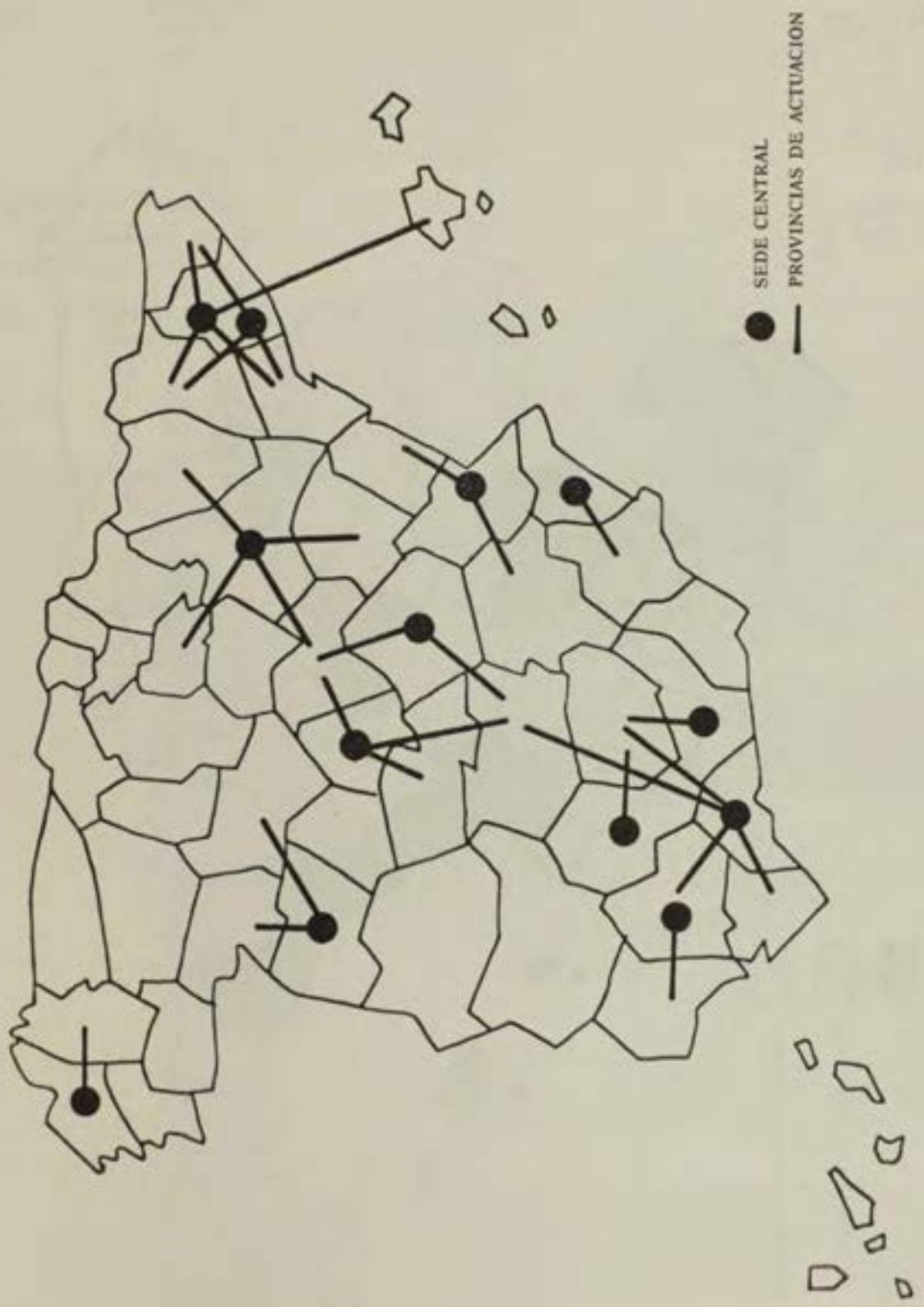

FIGURA 18.—Areas de influencia de las Cajas de Ahorros que operan en más de dos provincias.

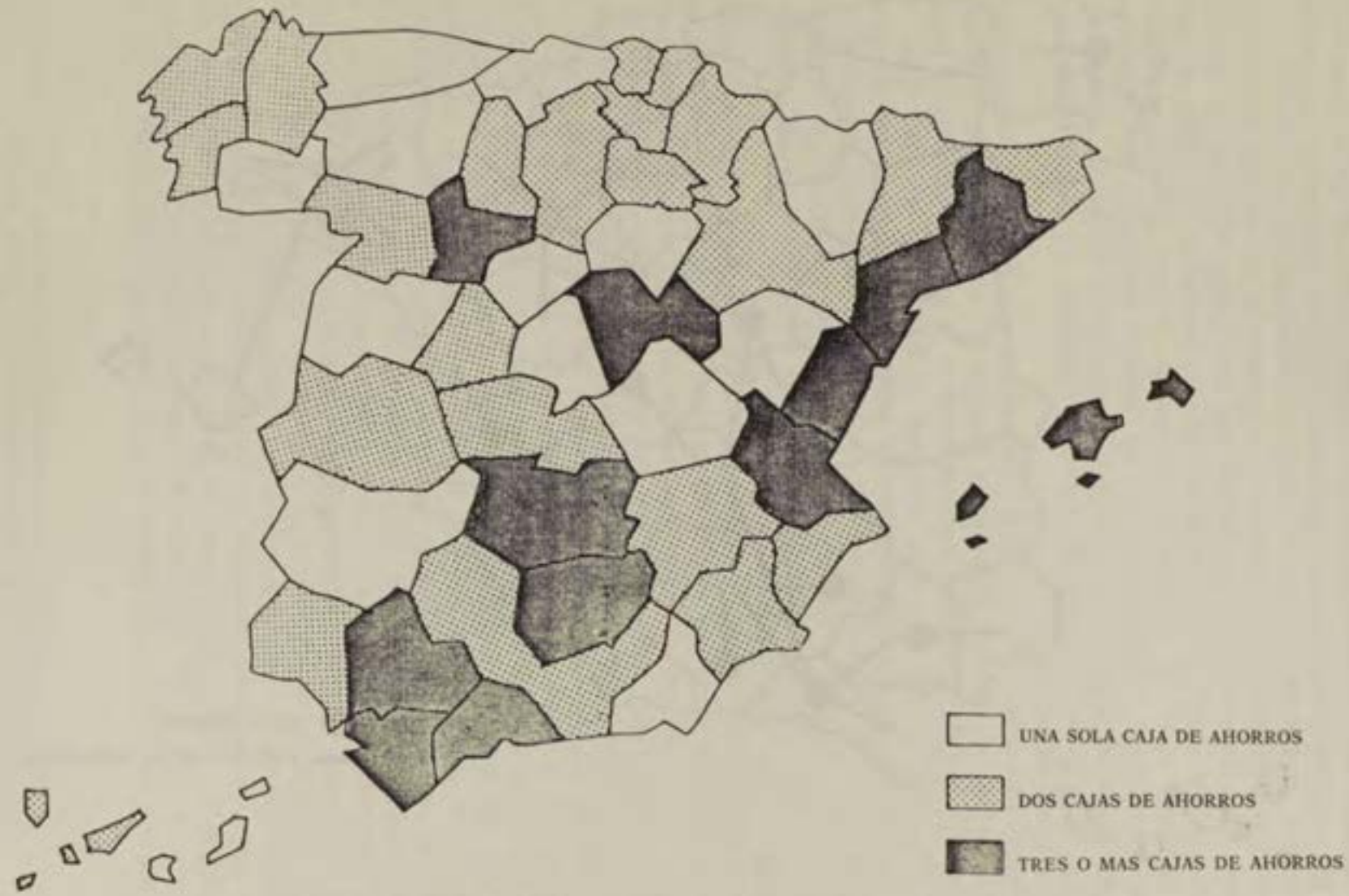

FIGURA 19. — Número de Cajas de Ahorros que operan en cada provincia.

Orden comunicada de 13 de febrero de 1946 sobre apertura de sucursales y agencias.

1.° El territorio de expansión de las Cajas generales de Ahorro popular, para solicitar la apertura de sucursales y agencias, será normalmente dentro de la jurisdicción territorial en que actualmente operan estas Instituciones. En donde no existan Cajas de Ahorro, las más cercanas podrán solicitar la apertura de sucursales o filiales con arreglo a estas normas.
2.° Para poder solicitar la apertura de oficinas de ahorro, la Caja de Ahorros peticionaria deberá contar, por lo menos, con un saldo de imposiciones de diez millones de pesetas.

dictado una norma al respecto fijando el área de expansión de cada Caja.

Las normas establecidas por orden de 1975 fueron, en cambio, mucho más minuciosas.

Orden de 7 de febrero de 1975 (Ministerio de Hacienda, B. O. del 12). Modifica normas reguladoras de expansión.

1.° La apertura de oficinas por las Cajas de Ahorro inscritas en el Registro especial creado por Decreto-ley de 21 de noviembre de 1929 (n.° 3.895), se efectuará de conformidad con las normas contenidas en la presente Orden.
2.° Las Cajas de Ahorro que, en cualquier momento, deseen abrir nuevas oficinas, lo comunicarán al Banco de España, el cual comprobará si tienen para ello suficiente capacidad de expansión disponible y si la apertura de dichas oficinas se ajusta, además, a lo establecido en la presente Orden, y especialmente en los números 3 a 5 de la misma. Comprobadas estas circunstancias por el Banco de España, las Cajas de Ahorros interesadas podrán proceder a la apertura de tales oficinas (art. 6).
3.° Las Cajas de Ahorro podrán abrir libremente nuevas oficinas en sus respectivos ámbitos normales de actuación, es decir en todo el territorio de la provincia en que radique su sede central.
4.° Las Cajas de Ahorros que actúen además en provincias en que ninguna otra Caja tenga establecida su sede central, podrán abrir también libremente nuevas oficinas en todo el territorio de dichas provincias.
5.° Las Cajas de Ahorros que en la actualidad tengan abiertas al menos tres foicinas en provincias, en que otra u otras Cajas tengan establecidas su sede central, podrán abrir en dichas provincias libremente nuevas oficinas en las plazas en que ya estuvieran establecidas.
6.° A efectos de lo establecido en el número 2 de la presente Orden se entenderá por:
a) Capacidad total de expansión de cada Caja: La suma de sus recursos propios, según su último balance publicado. A estos efectos, se considerarán recursos propios los comprendidos en todas las rúbricas que integran el epíggrafe I del Pasivo del balance deduciéndose de dicha suma, en su caso, las pérdidas de ejercicios anteriores.
En el caso de que dichos recursos propios resulten inferiores al 5 % de los recursos ajenos, la cifra resultante de aplicar este porcentaje a los recursos ajenos será la capacidad total de expansión.
b) Capacidad de expansión consumida. La resultante de aplicar a sus oficinas abiertas las cifras que se establecen en el número siguiente.
c) Capacidad de expansión disponible. La diferencia existente en cada momento entre las dos anteriores.
7.° La capacidad consumida por las oficinas abiertas autorizadas hasta la entrada en vigor de la presente Orden se computará en el 5 por 100 de la cifra resultante de aplicar a cada una el montante

de los recursos precisos para cada plaza, con arreglo a las escalas establecidas en el número 12 de la Orden de 24 de junio de 1964 tal como quedó modificado por la de 10 de abril de 1969 (n.º 694). Los arts. 3 al 20 de la O. de 24 de junio de 1964 (n.º 3.922) se derogan por disp. adic. 2.ª de la anotada.

La capacidad consumida por las oficinas que se abran a partir de la publicación de la presente Orden se determinará aplicando a cada una de ellas el importe de recursos precisos para la misma, con arreglo a la siguiente escala:

Primer grupo: plazas de más de 400.000 habitantes, 100 millones de pesetas.

Segundo grupo: Plazas de 250.001 a 400.000 habitantes, 50 millones de pesetas.

Tercer grupo: Plazas de 100.001 a 250.000 habitantes, 30 millones de pesetas.

cuarto grupo: Plazas de 50.001 a 100.000 habitantes, 25 millones de pesetas.

Quinto grupo: Plazas de 25.001 a 50.000 habitantes, 20 millones de pesetas.

Sexto grupo: Plazas de 10.001 a 25.000habitantes, 15 millones de pesetas.

Séptimo grupo: Plazas de 5.001 a 10.000 habitantes, ocho millones de pesetas.

Octavo grupo: Plazas de 2.501 a 5.000 habitantes, cinco millones de pesetas.

Noveno grupo: Plazas de menos de 2.500 habitantes, tres millones de pesetas.

Sin embargo, la capacidad consumida por las oficinas que se abran al amparo de lo dispuesto en el número 5 de la presente Orden será el triplo de la que correspondería aplicand ola escala anterior.

8.º La determinación del número de habitantes de cada plaza se hará conforme al último censo publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

9.º Como excepción a lo dispuesto en los números anteriores, la capacidad de expansión disponible de las Cajas se reducirá cuando la suma de los epígrafes V «Inmovilizado» y VI «Materialización de fondos y Reservas Especiales», previa deducción de las correspondientes amortizaciones y de las subcuentas 203 y 204 del Estado Complementario Anual n.º 2 del Modelo de Balance obligatorio, que incluyen «edificios en renta» y «edificios en renta amortización», exceda a sus recursos propios.

De existir ese exceso, se expresará en tanto por ciento de la propia capacidad de expansión disponible, y producirá en ésta las reducciones que a continuación se indican:

Tanto por ciento de exceso de Inmovilizaciones netas	*Porcentaje de reducción*
Hasta el 25 por 100	5 por 100
De 25 a 50 por 100	10 por 100
De 50 a 75 por 100	15 por 100
De 75 a 100 por 100	25 por 100
De 100 a 150 por 100	50 por 100
De 15 a 200 por 100	75 por 100
Más del 200 por 100	100 por 100

Lo indicado en los párrafos anteriores no será de aplicación cuando los referidos excesos sobre los recursos propios se deriven exclusivamente de la adjudicación a la Caja afectada de inmuebles en pago deudas, siempre que se acredite la legitimidad de los hechos y la conveniencia de su realización para ecitar un indudable per-

juicio económico. En todo caso, la Caja deberá comprometerse formalmente a restablecer la situación de equilibrio, mediante la enajenación de los inmuebles sobrantes, el incremento de sus recursos propios, o ambas cosas a la vez, dentro de un plazo prudencial que en ningún caso podrá exceder de cinco años.
La aplicación de esta norma, por su naturaleza especial, habrá de solicitarse del Banco de España, quien resolverá, habida cuenta de las pruebas aportadas y de la información que obre en su poder fijando concretamente el plazo a que se alude en el párrafo anterior, para restablecer el nivel requerido entre los citados conceptos patrimoniales.

10.º Con independencia de las demás sanciones que puedan corresponder, la capacidad disponible de expansión de las Cajas que incumplan cualquiera de los coeficientes legales establecidos, o que en lo sucesivo se establezcan podrá reducirse por el Banco de España en el porcentaje y durante el tiempo que, atendidas las circunstancias concurrentes, se considere nprocedentes, con un mínimo del 5 por 100 durante un período de un año.
Por el Banco de España se notificará a las Cajas los incumplimientos que se produzcan, las reducciones que proceda aplicar y el tiempo de duración de las mismas.

11.º Toda aplicación o propuesta de sanciones derivadas de expedientes instruidos a una Caja por causas distintas de las señaladas en el número 10 precedente deberá incluir pronunciamiento expreso sobre el porcentaje y tiempo de reducción de capacidad disponible, que de acuerdo con la naturaleza y gravedad de las infracciones cometidas, se estime pertinente. Dicho porcentaje de reducción no será inferior al 10 por 100, y el tiempo de duración de la misma no será inferior a un año n isuperior a cinco.

12.º Los porcentajes de reducción establecidos en los números anteriores de esta Orden serán independientes entre sí y, por consiguiente, podrá simultáneamente su aplicación a una misma Caja.

13.º Las Cajas podrán concertar entre sí la cesión o traspaso de oficinas siempre que, ante el Banco de España, se acredite que la Entidad adquiriente tiene suficiente capacidad disponible y que se cumplen los condicionamientos establecidos en los números 3.º a 5.º de la presente Orden.
Asimism olas Cajas podrán proceder libremente al cierre de oficinas dando cuenta al Banco de España de tal circunstancia, a fin de reducir la capacidad consumida correspondiente.
Podrán también las Cajas de provincias distintas establecer convenios e nlos que se determine con carácter rec°proco la apertura de nuevas oficinas, a fin de ampliar sus respectivas zonas de expansión. En el caso de provincias en que actúe más de una Caja, el convenio deberá ser suscrito por todas las que tengan oficinas abiertas en la misma.

14.º En el caso de anexión de Municipios limítrofes por capitales de provincia o poblaciones de gran importancia mercantil, las oficinas abiertas en aquéllas no podrán trasladar sus locales a las mencionadas capitales o poblaciones sin la previa comunicación al Banco de España, a efectos del cómputo de la diferencia de capacidades respectivas.

15.º En lo sucesivo, las Cajas notificarán al Banco de España todas las modificaciones que se produzcan a consecuencia de la apertura, traslados, cesiones, traspasos y cierres de sus oficinas, así como los convenios que suscriban al amparo de lo previsto en el número 13, último párrafo de la presente Orden.

16.º Se autoriza al Banco de España para dictar las aclaraciones que considere precisas para la ejecución de lo dispuesto en la presente Orden, así como para poder realizar en cualquier momento cuantas comprobaciones e inspecciones estime convenientes para el más exacto cumplimiento de las normas contenidas en la misma.

Disposición transitoria

La Capacidad consumida por todas las oficinas que, al amparo de lo dispuesto en la presente Orden, se abran durante el primero y segundo años de vigencia de la misma será del 200 por 100 y el 150 por 100, respectivamente, de la que para cada plaza corresponda con arreglo a la escala establecida en el número 7.º de esta Orden.

Disposición final

1.º La presente Orden tendrá efectos de 1 de enero de 1975.
2.º Quedan derogados los números 3 al 20, ambos inclusive de la Orden de 24 de junio de 1964 (n.º 3922) y las modificaciones introducidas en dichos números por las de 10 de abril de 1969 (R. 694) 27 de septiembre de 1969 (R. 1850), 29 de julio de 1972 (R. 1485) y 3 de agosto de 1973 (R. 1487). Asimismo se deroga la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1971 y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Orden.

Disposición adicional

En todo caso, las nuevas oficinas de Cajas de Ahorro deberán cumplir estrictamente las normas establecidas en el Decreto 554/1974, de 1 de marzo (n.º 3941), sobre medidas de seguridad en los Bancos, Cajas de Ahorro y otras Entidades de crédito, así como cuantas disposiciones se dicten para la ejecución de dicho Decreto o, en general, sobre protección y seguridad de las Cajas de Ahorro.

Años después, a finales de 1979, una Orden del Ministerio de Economía regula de nuevo la apertura de oficinas de las Cajas de Ahorro, contempales de esta importante norma legal.

Orden 20 diciembre 1979 (M.º Economía). CAJAS DE AHORRO. Apertura de oficinas

1.º La apertura de oficinas por las Cajas de Ahorros que figuran inscritas en el Registro Especial, creado por Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929 (N. Dicc. 3895), se efectuará de conformidad con las normas contenidas en la presente Orden.
2.º Las Cajas de Ahorros que en cualquier momento quieran abrir nuevas oficinas lo comunicarán al Banco de España, el cual comprobará si tienen para ello suficiente capacidad de expansión disponible y si la apertura de dichas oficinas se ajusta, además, a lo establecido en la presente Orden. Comprobadas estas circunstancias por el Banco de España, las Cajas de Ahorros interesadas podrán proceder a la apertura de tales oficinas.
3.º Las Cajas de Ahorros podrán abrir libremente nuevas oficinas en todo el territorio de la nacionalidad o región en que radique su sede central.
4.º A los efectos de esta Orden se considerarán como territorios de nacionalidades o regiones distintas:
   a) Los correspondientes a las Comunidades Autónomas que se constituyan de acuerdo con la Constitución Española (R. 1978, 2836).
   b) Los delimitados en las disposiciones reguladores de los régimenes existentes, y las provincias de León, Logroño, Madrid, Navarra y Santander, en tanto no se integren en Comunidades Autónomas constituidas o que pudieran constituirse en el futuro.
5.º 1. Las Cajas de Ahorros que en la fecha de publicación de esta

Orden tengan abiertas más de 50 oficinas en una provincia integrada en nacionalidad o región distinta de aquella en que radique su sede central, podrán abrir libremente nuevas oficinas en todas las plazas de dicha provincia.

2. En el caso de que el número de oficinas abiertas en una provincia de región distinta a la de su sede central sea inferior a 50, las Cajas podrán abrir libremente nuevas oficinas únicamente en aquellas plazas en que ya venían operando con anterioridad. También podrán tales Cajas abrir libremente nuevas oficinas en todas las plazas de dicha provincia, cuando ninguna otra Caja de Ahorros tuviese en ella su sede central.

6.º 1. Las Cajas de Ahorros con unos recursos ajenos superiores a 50.000 millones de pesetas y en las que la proporción de recursos propios a recursos ajenos sea al menos del 5 por 100 podrán abrir oficinas en las poblaciones de Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Bilbao, en atención a su especial importancia financiera de acuerdo con la siguiente escala:

Volumen de recursos ajenos de la Caja	*Núm. total de oficinas que pueden abrir en las poblaciones indicadas*	*Núm. máximo de oficinas que puede abrir cada Caja en una misma población*
Entre 50.000 y 100.000	8	2
Entre 100.000 y 250.000	4	3
Más de 250.000	12	4

2. Cuando las Cajas a que se refiere el apartado anterior tengan su sede central en población distinta a Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza, o Bilbao, el número total de oficinas de la escala anterior se reducirá a su mitad, no pudiendo abrir cada Caja más de dos oficinas en cada población.

3. Aquellas Cajas que abran oficinas acogiéndose a lo establecido en el presente número y que en posteriores períodos incumpliera los requisitos exigidos en cuanto al volumen de recursos ajenos y coeficiente de garantía, podrán continuar con las oficinas que ya hubiesen abierto en funcionamiento durante un período máximo de dos años a contar desde el mes en que incumplan las condiciones establecidas. Transcurrido dicho plazo, y a la vista del comportamiento de sus recursos ajenos y del coeficiente de garantía el Ministerio de Economía, a propuesta del Banco de España decidirá la continuidad o el cierre de dichas oficinas.

4. El Ministerio de Economía podrá autorizar a las Cajas en que la proporción entre recursos propios y ajenos sea inferior al 5 por 100 y superior al 3,5 por 100 a utilizar la modalidad de expansión establecida en el presente número, siempre que se cumplan las restantes circunstancias previstas en el mismo y que las Cajas que lo soliciten se comprometan a destinar a reservas los porcentajes de sus excedentes líquidos que como límites superiores para cada tramo se establecen en el artículo séptimo del Decreto 1838/1975, de 3 de julio, durante el número de ejercicios necesarios para alcanzar como mínimo el 5 por 100 en su coeficiente de garantía.

5. El Ministerio de Economía podrá revisar periódicamente las condiciones de acceso a estas publicaciones.

6. El cómputo de los recursos ajenos se hará por la totalidad del epígrafe IV «Acreedores», y el de los recursos propios, por el total del epígrafe I del pasivo del último balance publicado. No obstante, a efectos de lo establecido en el presente número el cómputo de los recursos ajenos y la determinación del coefi-

ciente de garantía de cada Caja se realizará anualmente con referencia al día 1 de febrero de cada año.

7. A efectos de lo establecido en el número 2.º de la presente Orden, se entenderá por:

a) Capacidad total de expansión de cada Caja: La suma de sus recursos propios, según el último balance publicado. A estos efectos, se considerarán recursos propios los comprendidos en todas las rúbricas deduciéndose, de dicha suma, en su caso las pérdidas de ejercicios anteriores.
En el caso de que dichos recursos propios resulten inferiores al 5 por 100 de los recursos ajenos, la cifra resultante de aplicar este porcentaje a los recursos ajenos será la capacidad total de expansión.

b) Capacidad de expansión consumida: La resultante de aplicar a sus oficinas abiertas las cifras que se establecen el número siguiente.

c) Capacidad de expansión disponible: La diferencia existente en cada momento entre las dos anteriores.

8.º 1. La capacidad de expansión consumida por las oficinas que se abran a partir de la publicación de la presente Orden se determinará aplicando a cada una de ellas el importe de los recursos precisos para la misma, con arreglo a la siguiente escala:

Primer Grupo: Plazas de más de 1.000.000 de habitantes, 180 millones de pesetas.

Segundo Grupo: Plazas de 500.000 a 1.000.000 de habitantes, 120 millones de pesetas.

Tercer Grupo: Plazas de 250.000 a 500.000 habitantes, 60 millones de pesetas.

Cuarto Grupo: Plazas de 100.000 a 250.000 habitantes, 36 millones de pesetas.

Quinto Grupo: Plazas de 50.000 a 100.000 habitantes, 30 millones de pesetas.

Sexto Grupo: Plazas de 25.000 a 50.000 habitantes, 24 millones de pesetas.

Séptimo Grupo: Plazas de 10.000 a 25.000 habitantes, 18 millones de pesetas.

Octavo Grupo: Plazas de 5.000 a 10.000 habitantes, 18 millones de pesetas.

Noveno Grupo: Plazas de 2.500 a 5.000 habitantes, 10 millones de pesetas.

Décimo Grupo: Plazas de menos de 2.500 habitantes, 4 millones de pesetas.

2. La capacidad consumida por las oficinas que se abran al amparo de lo dispuesto en los núms. 5.º y 6.º de la presente Orden será el doble de la que correspondería aplicando la escala del apartado 1 del presente artículo.

3. Para la determinación de la capacidad consumida por las oficinas abiertas autorizadas hasta la entrada en vigor de la presente Orden se seguirán las normas establecidas en el núm. 7 de la Orden de 7 de febrero de 1975 (R. 303 y N. Dicc. 3944).

9.º La determinación del número de habitantes de cada plaza, a efectos de lo dispuesto en el núm. 8.º de la presente Orden, se hará conforme a las últimas cifras aprobadas oficialmente de población de derecho de los Municipios de España.

10.º Como excepción a lo dispuesto en los números anteriores, la capacidad de expansión disponible de las Cajas se reducirá cuando las sumas de los epígrafes V «Inmovilizado» y VI «Materialización de Fondos de Reservas Especiales», previa deducción de las correspondientes amortizaciones y de las subcuentas 2.3. y 2.0.4. del estado complementario anual núm. 2 del modelo de balance obligatorio, que incluyen «edificios en renta» y «edificios en renta-amortización», exceda a sus recursos propios.

De existir ese exceso, se expresará en tanto por ciento de la pro-

pia capacidad de expansión disponible y producirá en ésta las reducciones que a continuación se indican:

Tanto por ciento de exceso de Inmovilizaciones netas	*Porcentajes de reducción*
Hasta el 25 por 100	5 por 100
De 25 a 50 por 100	10 por 100
De 50 a 75 por 100	15 por 100
De 75 a 100 por 100	25 por 100
De 100 a 150 por 100	50 por 100
De 150 a 200 por 100	75 por 100

Lo indicado en los párrafos anteriores no será de aplicación cuando los referidos excesos sobre los recursos propios se deriven exclusivamente de la adjudicación a la Caja afectada de inmuebles en el pago de deudas, siempre que se acredite la legitimidad de los hechos y la conveniencia de su realización para evitar un indudable perjuicio económico. En todo caso, la Caja deberá comprometerse formalmente a restablecer la situación de equilibrio mediante la enajenación de los inmuebles sobrantes, el incremento de sus recursos propios o ambas cosas a la vez, dentro de un plazo prudencial, que en ningún caso podrá exceder de cinco años.

La aplicación de esta norma, por su naturaleza especial, habrá de solicitarse del Banco de España, quien resolverá, habida cuenta de las pruebas aportadas y de la información que obre en su poder, fijando concretamente el plazo a que se alude en el párrafo anterior, para restablecer el nivel requerido entre los citados conceptos patrimoniales.

11.° Con independencia de las demás sanciones que puedan corresponder, la capacidad disponible de expansión de las Cajas que incumplan cualquiera de los coeficientes legales establecidos, o que en lo sucesivo se establezcan, podrá reducirse por el Banco de España en el porcentaje y durante el tiempo que atendidas las circunstancias concurrentes, se consideren procedentes, con un mínimo del 5 % durante un período de un año.

Por el Banco de España se notificará a las Cajas los incumplimientos que se produzcan las reducciones que proceda aplicar y el tiempo de duración de las mismas.

12.° Toda aplicación o propuesta de sanciones derivadas de expedientes instruidos a una Caja por causas distintas de las señaladas en el núm. II precedente, deberá incluir pronunciamiento expreso sobre el porcentaje y tiempo de reducción de capacidad disponible que, de acuerdo con la naturaleza y gravedad de las infracciones cometidas, se estime pertinente. Dicho porcentaje de reducción no será inferior al 10 % y el tiempo de duración de la misma no será superior a cinco años.

13.° Los porcentajes de reducción establecidos en los números anteriores de esta Orden serán independientes entre sí, y, por consiguiente, podrá simultanearse su aplicación a una misma Caja.

14.° Las Cajas podrán concertar entre sí la cesión o traspaso de oficinas siempre que, ante el Banco de España, se acredite que la Entidad adquirente tiene suficiente capacidad disponible y que se cumplen los condicionamientos establecidos en los números 3.°, 5.° y 6.° de la presente Orden.

Asimismo, las Cajas podrán proceder libremente al cierre de oficinas, dando cuenta al Banco de España de tal circunstancia a fin de reducir la capacidad consumida correspondiente.

Podrán también las Cajas de nacionalidades o regiones distintas

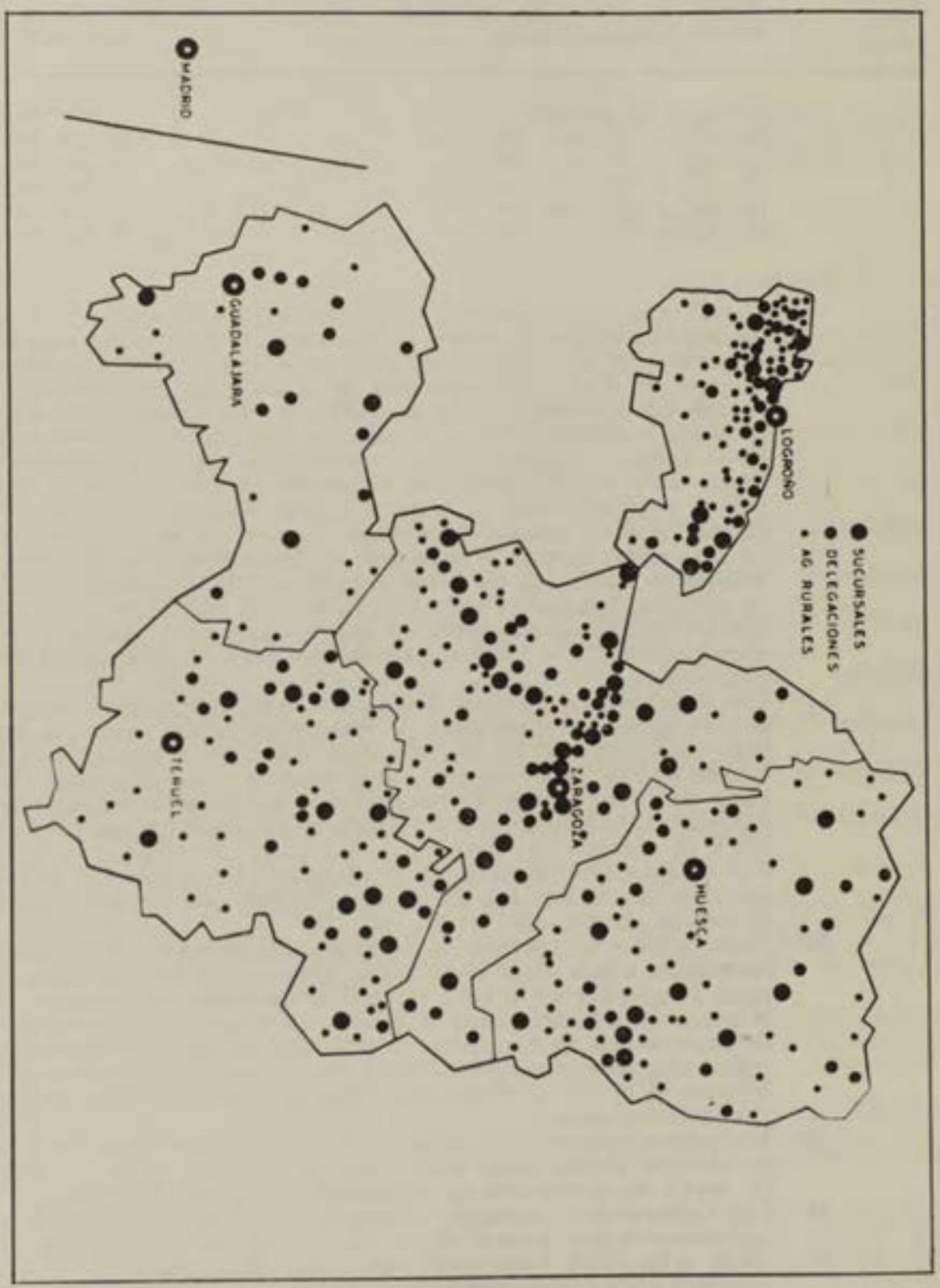

FIGURA 20.—Cobertura espacial de la Caja de Ahorros de Zaragoza, Aragón y Rioja.

establecer convenios en los que se determine con carácter recíproco la apertura de nuevas oficinas a fin de ampliar sus respectivas zonas de expansión. En el caso de nacionalidades o regiones en que actúen más de una Caja, el convenio deberá ser suscrito por la mayora de las Cajas que tengan su sede central en el territorio de dichas nacionalidades o regiones. La capacidad consumida de las oficinas abiertas bajo este sistema será la que corresponda de acuerdo con las normas legales de esta disposición.

15.ª En el caso de fusión entre Cajas o absorción de una Caja por otra, el Ministerio de Economía podrá conceder una reducción del 30 % en la capacidad consumida por las oficinas abiertas con anterioridad por las Cajas que causen baja en el Registro como consecuencia de tales operaciones, computada con arreglo a las disposiciones correspondientes.

16.ª En el caso de anexión de Municipios limítrofes por capitales de provincia o poblaciones de gran importancia mercantil, las oficinas abiertas en aquéllas no podrán trasladar sus locales a las mencionadas capitales o poblaciones sin la previa comunicación al Banco de España, a efectos del cómputo de la diferencia de capacidades respectivas.

17.ª Cuando se trate de casos excepcionales en que, por la configuración del municipio, existan núcleos de población no agrupados, el Banco de España, considerando las circunstancias que concurran, especialmente las de distancias a otros núcleos y número de habitantes, acreditados por certificación municipal, previa solicitud de la Caja interesada, podrá determinar que la capacidad de expansión consumida sea la que corresponda al número de habitantes de aquellos núcleos en que las oficinas se instalen.

18.ª Las Cajas de Ahorros notificarán al Banco de España todas las modificaciones que se produzcan a consecuencia de la apertura, traslados, cesiones, traspasos y cierres de sus oficinas.

19.ª Queda prohibida la actuación de toda clase de corresponsales de Entidades de crédito y ahorro, cualquiera que sea la naturaleza de la Entidad mandante —Bancos, Cajas de Ahorros o Cooperativas de Crédito—, en aquellos municipios en que se halle instalada alguna oficina legalmente autorizada de Bancos, Cajas de Ahorros o de Cooperativas.

Asimismo se prohíben los desplazamientos de personal de las oficinas autorizadas a otros Municipios o localidades en que exista servicio bancario, cualquiera que sea la naturaleza de las oficinas autorizadas.

20.ª Se autoriza al Banco de España para dictar las aclaraciones que considere precisas para la ejecución de lo dispuesto en la presente Orden, así como para poder realizar en cualquier momento cuantas comprobaciones e inspecciones estime convenientes para el más exacto cumplimiento de las normas contenidas en la misma.

Cuando la expansión de una Caja pueda dañar gravemente su cuenta de resultados, el Banco de España podrá someter la apertura de nuevas oficinas por parte de dicha Caja a un régimen de autorización previa. La adopción de esta medida, de carácter excepcional, será puesta en conocimiento del Ministerio de Economía.

Disposición Final.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Orden.

En todo caso, las nuevas oficinas de Cajas de Ahorros deberán cumplir estrictamente las normas sobre medidas de seguridad en los Bancos, Cajas de Ahorros y otras Entidades de Crédito.

El Decreto sobre expansión de Cajas de 1979 llegó seguramente un poco tarde puesto que nos hallábamos ya en pleno proceso de recesión econó-

mica, por lo que se plantearon problemas de crecimiento que aconsejaron a muchas Cajas no hacer uso de la expansión permitida.

Paralelamente a la situación de crisis se produce con el cambio de régimen político un renacer de los sentimientos regionalistas que recogería la Constitución de 1978. Precisamente para dar satisfacción a los deseos de desarrollo regional en el nuevo marco del Estado de las Autonomías, en 1977 se legisló sobre la regionalización de las inversiones de las Cajas de Ahorros, lo cual planteaba ciertos problemas a las Cajas con actividad en diferentes áreas autonómicas.

Decreto de 27 de agosto de 1977, núm. 2291/77 (Ministerio de Economía). CAJAS DE AHORRO. Regionalización de sus Inversiones.

Artículo 1.° Las Cajas de Ahorro destinarán a inversiones en la región o zona geográfica en que desarrollen su actividad financiera:
a) La mitad, al menos, de sus inversiones en valores mobiliarios, excluidas las obligatorias que hayan de materializarse necesariamente en cédulas para inversiones.
b) Las tres cuartas partes, como mínimo, de sus restantes inversiones, excluidas las cuentas financieras y las de tesorería e incluidos el inmovilizado y las inversiones de la obra social.
Artículo 2.° A efectos de lo prevenido en el artículo anterior, podrán computarse como inversiones regionales en valores los emitidos por el Instituto Nacional de Industria, compañía de produccción de energía eléctrica, Compañía Telefónica Nacional de España y por las demás entidades públicas o privadas cuando tales valores financien obras o actividades en la región de las que se trate o de las que ésta se beneficie directamente, y así se reconozca de forma expresa para cada caso en concreto por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos a propuesta de los Ministerios con competencia sobre las inversiones a que la emisión se refiera. En el caso de préstamos y créditos se considerará que financian obras o actividades en la región cuando el prestatario o acreditado destine su cuantía a inversiones reales en la misma o cuando en ella tenga su domicilio, si se trata de préstamos y créditos para actividades de consumo. En el descuento de efectos, si el librador o el librado residen en la región o zona geográfica de la Caja o si en ella desarrollan la actividad por la que el efecto se gire.

Disposición transitoria.
Las normas de este Real Decreto se aplicarán de forma gradual adaptando su ritmo, en todo caso, a las alteraciones del coeficiente de inversión obligatoria en valores de las Cajas de Ahorro.
Disposición final.
Se autoriza al Ministerio de Economía para dictar las normas necesarias para la aplicación de este Real Decreto y para exigir, cuando proceda, que la emisión de valores aptos para la materialización de la inversión obligatoria de las Cajas de Ahorro se efectúe con expresión de su destino regional concreto.

Por eso, el Real Decreto de 30 de diciembre de 1980, en su artículo 4.° establece que:

Artículo cuarto. — En el caso de Cajas de Ahorros con sede central en una región que opere en otras regiones distintas, la referencia al coeficiente de fondos públicos a efectos de determinar el porcentaje a que se refiere el artículo tercero anterior, se entenderá limitada a la parte del coeficiente que corresponda a la proporción de recursos ajenos captados por la Caja en la región en que tenga su sede central.

Como se ve, la normativa legal es abundante, compleja y, en ocasiones, farragosa, pero a ella han tenido que adaptarse los programas de expansión de las Cajas. En este contexto podríamos preguntarnos si existe un modelo de red de oficinas de las Cajas de Ahorro. A nuestro entender existe una gran disparidad entre los criterios que privan en la banca para establecer su red de oficinas y los de las Cajas de Ahorro. Si aceptamos como decíamos al principio que la banca es hija del comercio y las Cajas lo son del ahorro, la red de oficinas de una y otras tendrá un planteamiento espacial diferente. La red bancaria queda mucho más fijada por la centralidad del núcleo en el cual se establece. La red de Cajas se instala también en lugares centrales y en aquellos otros que aún no siéndolo generan ahorro. Tal es el caso de las zonas agrícolas donde los flujos financieros son mayoritariamente unidireccionales y sin la complejidad de los flujos comerciales e industriales.

Como afirma Labasse, el carácter elemental de la operatoria de las Cajas explica que se establezcan eventualmente en localidades de importancia más modesta que la elaborada por lo sestablecimientos bancarios sin comprometer la rentabilidad de su explotación. Esto explica la fuerte expansión de las Cajas Rurales, por ejemplo.

En resumen, la «filosofía» que la mayoría de las Cajas siguen en su política de expansión se resume en los siguientes puntos:

— Conservar la imagen localista que siempre han tenido las Cajas.
— Cerrar circuitos operacionales.
— Reforzar la imagen de servicio comercial y regional.
— Atender la demanda de la clientela oriunda de la región de origen de la Caja tanto en operaciones de activo como de pasivo.

La expansión de las instituciones financieras.
El número de oficinas bancarias y de Cajas de Ahorros.

Año	*Bancos*	*% Variación (1974 = 100)*	*Cajas*	*% Variación (1974 = 100)*	*Total*	*% Variación (1974 = 100)*
1974	5.679	100,00	6.099	100,00	11.778	100,00
1975	7.634	134,43	6.364	104,34	13.998	118,85
1976	9.157	161,24	6.820	111,82	15.975	135,63
1977	10.272	180,88	7.208	118,18	17.480	148,41
1978	11.159	196,50	7.504	123,04	18.663	158,46
1979	12.238	215,50	7.807	128,00	20.045	170,19
1980	13.310	234,37	8.290	135,92	21.600	183,39
1981	14.391	253,41	8.902	145,96	23.293	197,77
1982 (sept.)	15.110	266,07	9.327	152,93	24.437	207,48

Fuente: Banco de España. Elaboración propia.

SESION DE CLAUSURA

CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS

por Joaquim Clusa i Oriach

La Asociación Catalana de Ciencia Regional agradece la presencia del Alcalde Sr. Pascual Maragall, especialmente por tres razones. En primer lugar, porque su calidad de Alcalde de Barcelona y Presidente de la Corporación Metropolitana de Barcelona da relieve a unas Jornadas en que, por primera vez, especialistas cualificados presentan y discuten conjuntamente, las organizaciones territoriales de la Administración Local, Judicial, Militar, Eclesiástica y de Correos junto a las de empresas de servicios financieros. En segundo lugar, porque sabemos que el Sr. Maragall participa personalmente de la inquietud de la Asociación Catalana de Ciencia Regional para entender y estudiar soluciones sobre la organización territorial de las Administraciones Públicas. Y en tercer lugar, porque la actividad directiva del Sr. Maragall se produce en el municipio de Barcelona y en la Corporación Metropolitana, que son ámbitos territoriales donde existen problemas de Administración Local que pueden tratarse con actuaciones sobre la organización territorial, aunque sin olvidar la importancia de la distribución (o redistribución) de competencias públicas.

La Asociación Catalana de Ciencia Regional al organizar estas Jornadas se planteó los objetivos ya enunciados en la sesión de apertura:

— ¿Cómo y por qué se organizan territorialmente los servicios públicos?. Deseábamos poner de relieve que si bien la perspectiva histórica es fundamental también lo es la organización funcional de los servicios públicos.
— ¿Cómo se organizarán en un próximo futuro las instituciones públicas?. Pretendíamos entender la influencia del mapa autonómico español, las experiencias extranjeras y los problemas actuales que presentan las organizaciones territoriales respectivas.
— ¿Cómo deberían organizarse?. Tratábamos de relacionar los condi-

cionantes técnicos en relación al territorio ya la gestión con los condicionantes reales de cada institución y, en especial, si la inalterabilidad práctica de muchas divisiones se debe a la escasa importancia que la organización territorial tiene respecto al funcionamiento y rendimiento de los servicios.

Las contestaciones que hemos obtenido a las preguntas y objetivos planteados han sido diferentes pero, en todos los casos, beneficiosas porque han permitido alcanzar un conocimiento de primera mano de la historia, justificación y perspectivas de divisiones territoriales tan diversas como las del Ejército, la Iglesia, la Administración de la Justicia o las Entidades Financieras, así como de las divisiones de la Administración Local recogiendo la visión municipalista y la experiencia francesa. La justificación de las divisiones territoriales es, en todos los casos, la organización de la oferta de los servicios específicos de cada institución: desde la defensa, la movilización, la provisión de servicios diocesanos, la relación con el «justiciable», o la captación de unos recursos financieros por proximidad al cliente. Sólo en el caso de la Administración Local los aspectos de representación política son especialmente condicionantes y decisivos.

Para las cuestiones de Administración Local, las Jornadas se han celebrado en el momento de la próxima presentación de la Ley de Organización Comarcal de Catalunya, que ha sido tratada tanto en la presentación por el Conseller de la Presidencia, Sr. Coll i Alentorn, como en las exposiciones del Sr. Nadal, Alcalde de Girona y del Diputado Sr. Roca Junyent. Hemos visto, en el caso de Catalunya, la claridad y aparente sencillez del esquema Municipio-Comarca-Veguería, como realidades que admiten pocos cambios por su raíz histórica y popular, y las propuestas de modificación de Diputaciones y Provincias por parte del Sr. Roca. Las dudas del Sr. Nadal sobre la multiplicidad de «ventanillas», le ha permitido argumentar la propuesta de iniciar la institucionalización territorial tratando, de una parte, la organización de los servicios periféricos de la Generalitat y, de otra, la de los problemas de «delimitación municipal», poniendo de relieve que las dos funciones básicas de la organización territorial no demandan las mismas divisiones.

En estas cuestiones se inscriben las recomendaciones del Sr. Guichard sobre las dificultades de las agrupaciones de municipios, propuestas por él mismo en 1977, y la necesidad de definir claramente la distribución de competencias y de recursos antes de dibujar las «líneas divisorias». Sentimos no haber podido aprovechar más los treinta años de experiencia del Sr. Guichard. Su ponencia nos ha hecho más conscientes de que los problemas, propuestas y soluciones a las divisiones territoriales se producen en un contexto de programas políticos diferentes, de situaciones territoriales cambiantes, pero especialmente de inercias históricas.

Las divisiones militar, eclesiástica y judicial, tienen su fundamento histórico en el mapa municipal y provincial de finales del siglo XIX. Como ha hecho notar el Sr. Alonso Baquer, ante una división civil que era eminentemente provincialista, tanto el Ejército como la Iglesia han tendido a la organización regional. Muchas de las divisiones territoriales existentes tienen más de cien años y, ante los cambios sociales y tecnológicos habidos, parece necesaria su revisión actual; los cambios previstos en el

mapa de Regiones Militares parecen confirmarlo. La totalidad de las instituciones estudiadas están replanteando su organización territorial, sin que existan acuerdos y propuestas unánimes El hecho que una división territorial afecte el organigrama de una institución explica, en gran parte, las resistencias a los cambios; el número de unidades de una división y la capital de cada una, más que los límites, constituyen los aspectos más polémicos. Las Instituciones estudiadas poseen divisiones de más de un nivel o escala (Audiencias-Juzgados de Distrito, Diócesis-Zonas Pastorales-Arciprestazgos, Regiones Militares-Provincias), y las propuestas de modificación afectan a todos los niveles.

Para terminar cabe recordar aquí la observación del Sr. Roca al pedir que académicos y profesionales definan el marco posible de las alternativas políticas de organización territorial. Y aquí hay que constatar las limitaciones de las explicaciones académicas y profesionales para establecer argumentadamente este marco, tanto en términos de qué beneficios derivarán de una modificación de la organización territorial, como de evaluar los inconvenientes de la organización existente. Este hecho ha sido especialmente constatado en relación al problema de si deben coincidir las diferentes divisiones territoriales y cuál es, en cada caso, la organización territorial más adecuada. Sin embargo, para la Asociación Catalana de Ciencia Regional estas limitaciones y dificultades no deben ser motivo de preocupación especial, porque le permitirá organizar en el futuro nuevas Jornadas y desarrollar el objetivo de la entidad, que es servir de marco de discusión y reflexión.

Finalmente, debo dar las gracias en nombre de la Asociación Catalana de Ciencia Regional a nuestros patrocinadores, a los ponentes y a todos los asistentes y agradecer nuevamente la presencia del Alcalde de Barcelona, que procederá a la clausura de las Jornadas.

DISCURSO DE CLAUSURA

Excmo. Sr. Pasqual Maragall i Mira, Alcalde de Barcelona

Muy brevemente, antes de declarar concluidas estas jornadas, permitidme mentar —supongo que otros oradores lo han hecho— una relación de muchos años, estrecha y personal, con esta Asociación y con este sector y este tema: desde el ayo 68 o quizás 67, cuando la Ciencia Regional fue para nosotros algo así como una cobertura —tenemos que decir la verdad— de una actividad que iba un poquito más allá de la ciencia y de la región. Nos ayudó esta disciplina y el inicio de esta actividad asociativa, a tener un motivo y un marco en el cual expresar cosas que a veces tenían mucho que ver con la ciencia y con la regionalización y que otras, repito, sobrepasaban el ámbito de las dos cosas. Creo que aquí se formaron una generación de buenos profesionales; también de políticos, qué duda cabe, y se empezaron a plantear temas que hoy toca decidir.

El énfasis que querría poner en estas breves palabras de clausura se centra en la toma de decisiones: creo que ya pasó aquella época, no sé si feliz o infeliz, en que se podía especular. Estamos en otra que requiere de la ciencia en general y de la Ciencia Regional muy en particular, que sea un instrumento cortante que incida en la realidad, que incida en las políticas y en las decisiones de cada día. Yo no sé si esto es siempre posible; incluso no sé si es siempre lo mejor. De lo que sí estoy seguro, es de que hoy es lo necesario. Se requiere una Ciencia Regional en este país y en este momento; una ciencia capaz de suministrar instrumentos de acción y, por tanto, fundamentos para la toma de decisiones.

Yo presido una Corporación municipal y a la vez una Corporación Metropolitana (que tiene el carácter, también, de entidad local) de un ámbito mayor y de una complejidad también mucho mayor, ya que está formada, como sabéis, por 27 municipios. Las dos son indisolubles: sus dos historias y sus dos futuros son indisolubles. Sé que la Ciencia Regional tiene instrumentos para caracterizar este fenómeno y para tratarlo, aunque también me consta que todas las formas de institucionalización de esta realidad de ciudad metropolitana (que a veces, son tentativas) son difíciles y complejas, aquí y en todos los países del mundo donde

se han ensayado. Hay una demanda, por decirlo así, de institucionalización de un fenómeno que existe y que todo el mundo reconoce, y hay, también, una oferta; pero éste es un mercado de oferta conceptual y organizativo que no ha dado con modelos perfectos. Es seguro que vamos a seguir trabajando todos, unos en el ámbito del estudio y de la investigación y otros en el ámbito de la acción y de la toma de decisiones para encontrar vías de solución a este fenómeno, a esta realidad, que forma parte de otra más genérica de dimensión comarcal o de división territorial, pero que tiene unas características muy propias; características tan propias, tan singulares y tan llamativas en la vida de cada día, que si no se tienen en cuenta podrían hacer fracasar cualquier intento de solución.

De modo que, desde mi responsabilidad, yo os hago un conjunto de llamamientos: ante todo al recuerdo de una historia común; luego a trabajar en el futuro teniendo «in mente» la operatividad y, por último, una llamada a que atendáis al fenómeno de la ciudad metropolitana ya que se trata de un fenómeno importante que no sólo no se puede ignorar, porque los ciudadanos lo viven cada día —y es obligación del científico estar un poco a lo que la realidad da de sí—, sinó también porque es un momento de decisiones. La responsabilidad del científico es de suministrar bases para tomarlas.

Estamos lejos, repito, del período especulativo, estamos en el momento de la verdad y en el momento de la verdad a veces no cabe la perfección, sino que lo queprima,ante todo, es la solidez que sólo la ciencia puede dar, pero también las decisiones, la valentía y el coraje de tomarlas en temas tan cristalinos, diría yo, como todos los que atañen a la división territorial.

Yo agradezco a la Asociación que me haya llamado para deciros estas breves, brevísimas palabras, porque me encuentro muy en mi casa, me encuentro muy bien, no sólo porque estoy en Barcelona, sino porque estoy con vosotros y reflexionando en torno a un tema que ha sido mi tema durante muchos años, profesionalmente, y hoy lo es a nivel de responsabilidad pública. Muchas gracias por vuestra asistencia a las Jornadas y gracias a la Asociación. Seguid adelante en este empeño, que seguro que dará muchos frutos en este país. Gracias.

INDICES

INDICE

PROGRAMA 5
SESION INAUGURAL 7
PRESENTACION 9
OBJETIVO Y PROPOSITO DE LAS JORNADAS 11
DISCURSO INAUGURAL DEL HONORABLE SR. MIQUEL COLL I ALENTORN 15

I. LA ESCALA LOCAL 17

Capítulo 1. — LAS DIVISIONES TERRITORIALES EN EL AMBITO LOCAL. — Joaquim Nadal Farreras 19

Capítulo 2. — LAS DIVISIONES LOCALES Y LA NUEVA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL. — Miquel Roca Junyent 29

Capítulo 3. — LA EXPERIENCIA FRANCESA: EL INFORME «VIVRE ENSEMBLE» Y LA DESCENTRALIZACION REGIONAL (*). — Olivier Guichard 51

II. LA ORGANIZACION REGIONAL DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS 59

Capítulo 4. — LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL PODER JUDICIAL. — Luis María Díaz Valcárcel 61

Capítulo 5. — LOS FUNDAMENTOS DE LA DIVISION TERRITORIAL MILITAR DE ESPAÑA. — Miguel Alonso Baquer . 77

Capítulo 6. — LA DIVISION TERRITORIAL ECLESIASTICA DE ESPAÑA. — Francisco Azcona San Martín 103

Capítulo 7. — HISTORIA Y EVOLUCION DEL SERVICIO DE CORREOS. LA CODIFICACION POSTAL. — José María Espasa Civit 121

III. LA ORGANZACION TERRITORIAL DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS 135

Capítulo 8. — EL SOPORTE GEOGRAFICO DE LA ACTIVIDAD BANCARIA. — Roberto Alvarez Llano y Fernando Fernández Rodríguez 137

Capítulo 9. — ORGANIZACION TERRITORIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS. — Antonio Higueras Arnal 159

SESION DE CLAUSURA 177

CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS.—Joaquim Clusa i Oriach 179

DISCURSO DE CLAUSURA. — Excmo. Sr. Pasqual Maragall i i Mira (Alcalde de Barcelona) 183

INDICE DE FIGURAS

Capítulo 5: Figura 1. — División militar de España en el siglo XVIII 78

Figura 2. — División en Distritos militares de 8 de enero de 1843 80

Figura 3. — Comandancias de Ingenieros, 1843 . . . 82

Figura 4. — Regiones Militares y Comandancias de Ingenieros, 1893 84

Figura 5. — Las Regiones Militares, según la Ley de Bases de 1918 93

Figura 6. — Concentraciones de población en España, 1936 95

Figura 7. — División Militar de España, 1936 96

Figura 8. — División Militar de España en 1983 . . . 98

Figura 9. — Proyecto de nueva División Militar de España, según V. Fisas Armengol 100

Figura 10. — Posibles Demarcaciones Militares futuras . 101

Capítulo 6: Figura 11. — División territorial de la Iglesia en España. Diócesis y Provincias Eclesiásticas, 1983 . 105

Figura 12. — División Eclesiástica de España en época romano-cristiana. Provincias eclesiásticas y civiles; nombres de diócesis y año del que consta referencia documental escrita, según el **Diccionario de Historia Eclesiástica de** España 108

Figura 13. — Coincidencias y discordancias en los límites de diócesis y de provincias civiles, 1983 . 117

Figura 14. — Límites de las Provincias Eclesiásticas y de las Comunidades Autónomas, 1983 . . . 118

Capítulo 8: Figura 15. — Organización regional del Banco Hispano-Americano 140

Figura 16. — Organización regional del Banco Exterior de España 141

Figura 17. — Organización regional del Banco de Bilbao . 142

Capítulo 9: Figura 18. — Areas de influencia de las Cajas de Ahorros que operan en más de dos provincias . . 163

Figura 19. — Número de Cajas de Ahorros que operan en cada provincia 164

Figura 20. — Cobertura espacios de la Caja de Ahorros de Zaragoza, Aragón y Rioja 172

El libro incluye trabajos de Joaquín Nadal Farreras, Alcalde de Girona y Presidente de la Federación de Municipios de Cataluña; Miquel Roca Junyent, Diputado en el Parlamento Español; Olivier Guichard, Presidente del Conseil Régional des Pays de la Loire, y autor del Informe "Vivre Ensemble", encargado por el Presidente de la República Francesa; Luis María Díaz Valcárcel, Magistrado Consejo General del Poder Judicial, Miguel Alonso Baquer, Teniente Coronel y Profesor de la Escuela de Estado Mayor del Ejército; Francisco Azcona San Martín, Sociólogo de la Conferencia Episcopal Española; José María Espasa Civit, Jefe Provincial de Comunicaciones de Barcelona; Fernando Fernández Rodríguez, Economista, Adjunto a la Presidencia del Banco de Bilbao; Roberto Alvarez Llano, Economista del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao; y Antonio Higueras Arnal, Catedrático de Geografía de la Universidad de Zaragoza y Director del Servicio de Estudios de la Caja de Ahorros de Aragón y la Rioja.

La serie "Geo–Crítica. Textos de Apoyo" publicará sobre todo trabajos extensos que complementen o desarrollen las propuestas o los debates realizados a través de "Geo–Crítica". Editará esencialmente textos de caracter teórico, investigaciones históricas, y repertorios de documentación básica. También incluirá estudios empíricos de particular significación para la discusión de problemas generales. Textos de carácter más breves se publican en la colección "Pensamiento y método Geográficos", que aparece también en Ediciones de la Universidad de Barcelona.

"Geo–Crítica. Textos de Apoyo".
Primeros números:

1. Ciencia para la burguesía.
2. Geo Edafología. Texto inédito de Emilio Huguet del Villar.
3. Los ingenieros Militares en España durante el siglo XVIII. Repertorio biográfico e inventario de su labor científica y espacial.
4. Geografía dialéctica. Una perspectiva polaca.

GEO crítica

"Geo-Crítica. Textos de Apoyo"

publicacions edicions universitat de barcelona

disseny: t. jordà

NADAL FARRERAS, J.; ROCA JUNYENT, M.; GUICHARD, O; DIAZ VALCARCEL, L. M.; ALONSO BAQUER, M.; AZCONA SANMARTIN, F.; ESPASA CIVIT, J. M.; FERNANDEZ RODRIGUEZ, F.; ALVAREZ LLANO, R.; HIGUERAS ARNAL, A.

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE EMPRESAS E INSTITUCIONES PUBLICAS EN ESPAÑA

JORNADAS DE LA "ASSOCIACIÓ CATALANA DE CIÈNCIA REGIONAL" (BARCELONA, ENERO 1983)

HORACIO CAPEL
JOAQUÍN CLUSA
(EDS).

PUBLICACIONS I EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA

BARCELONA-1985