REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES. Extraordinario Vol. II. 1980

ALFONSO PEREZ MORENO

# La organización administrativa de Andalucía

## *I. PLANTEAMIENTO*

La reforma del Régimen Local en España es una cuestión pendiente. No sólo quedó aplazada dentro de las coordenadas histórico-políticas de la vida española de los últimos decenios —ya que el ritmo temporal con el que se sucedieron las Leyes del Régimen Local se frenó después de la promulgación de la Ley vigente (Texto Refundido de 1955)—; sino que se aplazó incluso el cumplimiento de los mandatos legislativos que en 1966 ordenaron la elaboración de una nueva Ley. Durante el decenio que transcurrió hasta el momento de la transición política se acentuaron los estudios referentes a las estructuras locales engarzados con la sustancial perspectiva que, integrando el desarrollo regional con la planificación urbanística, ofrecía el concepto nuevo de ordenación del territorio. Un fallido proyecto de Estatuto y una Ley de Bases promulgada en la frontera con la transición, quedaron olvidados —y esta Ley fue derogada— ante la emergencia de esa otra cuestión pendiente, la cuestión regional, de más profundas raíces y mayores implicaciones como gran tema de Estado. Habían quedado atrás también las llamadas doctrinales sobre la conveniencia de la provincialización del Régimen Local. La Constitución se ha polarizado en torno al tratamiento de dicha cuestión regional, y en su Título VIII apenas si dedica atención a los munipios y provincias, regulados en cuatro artículos (137, 140, 141 y 142) escasos y desproporcionados.

Concentrado el esfuerzo posterior en la creación de las Comunidades autónomas, el tratamiento del Régimen Local sigue siendo una cuestión pendiente y urgente, y parece desplazarse al área interna de las propias Comunidades autónomas, a juzgar por la regulación introducida en los Estatutos aprobados y los que están en fase de elaboración.

De esta manera el orden en el tratamiento de la nueva ordenación territorial del Estado está siendo en España distinto al de otros países europeos, en los cuales, en el último decenio especialmente, se ha tratado primero la cuestión de los entes locales empezando por las unidades inferiores municipios y provincias, o sus equivalentes, y afrontando luego o simultáneamente el regionalismo.

Esta mutación en las prioridades no limita la trascendencia del tema de la reforma local; por el contrario, vuelve a estar en primer plano de interés, y ha de ser uno de los principales problemas con el que tendrán que enfrentarse las nuevas Comunidades autónomas y el Estado.

Con este estudio queremos contribuir al poderoso esfuerzo que exigirá la toma de decisiones para la organización administrativa integral de Andalucía. Nos referimos tanto a la reforma de las estructurales locales, como al diseño de la nueva Administración de la Comunidad autónoma. Son algunas reflexiones, junto al recuerdo de datos y experiencias, que puedan al menos llamar la atención de los que asuman la responsabilidad de legislar o gobernar.

## *II. LAS TRANSFORMACIONES DE LOS FUNDAMENTOS DE LA DIVISION ADMINISTATIVA DEL TERRITORIO*

Son muy abundantes los estudios sobre las causas de la pérdida de vigencia y eficacia de las estructuras territoriales administrativas heredadas de la antigüedad. En nota bibliográfica hemos seleccionado algunas destacadas monografías que resumen buena parte de aquellos trabajos. La etiología es la misma que explica los profundos cambios sociológicos especialmente a partir de la primera mitad de este siglo, en el que se consolida el tránsito del Estado —gendarme y del municipio— guarda rural al Estado y municipio-providencias. Hay, empero, algunas circunstancias resultantes de la transformación que merecen ser destacadas en este estudio:

### *1. Sustitución del inmovilismo demográfico por una creciente dinámica socio-espacial*

Como recuerda Jean de Savigny «la superficie del departamento fue calculada de tal modo que cada uno pudiera recorrer a caballo, en el día, desde la capital hasta el límite más extremo». La revolución en los medios de comunicación han empequeñecido los espacios, pero también han impuesto una movilidad a los factores económicos y ello imprime una apertura el nomadismo en la población. El éxodo del campo a la ciudad, la búsqueda de empleo, los factores en fin que han realizado el proceso urbano, son muestras de un cambio decisivo en la dinámica socio-espacial, de tal manera que las circunscripciones administrativas clásicas —términos municipales y provinciales— no están armonizadas con las realidades demográficas y económicas; lo mismo que también los desborda la

nueva tecnología y los criterios de rentabilidad de los servicios. Como destaca el autor antes citado, las causas de la muerte del municipio-guarda rural son: a) el progreso de las ideas sociales; b) la institución de la obligatoriedad de la enseñanza escolar; c) el aumento de las necesidades de los ciudadanos, y d) los progresos técnicos.

## 2. *La crisis de la centralización y de la uniformidad; hacia una nueva autonomía local*

Se han superado dogmas erróneos, como el que identificaba unidad y centralización; puede existir unidad aunque exista descentralización. Y también se ha arrinconado la simetría del uniformismo, reconociendo la variedad de entornos medios y fines de los municipios. Desde el advenimiento de la modernidad hasta nuestros días se ha seguido una evolución cuyos hitos podemos resumir en el esquema autonomía excentralizada —centralización— autonomía integrada. Frente al atomismo de autonomías locales disolventes y privilegiadas, que defendían su «excentralización», es decir, su independencia jurídicamente protegida (fueros, cartas, privilegios) frente al poder central; la centralización vino a ser como la palanca progresiva que redimía al ciudadano de la dependencia de instancias privilegiadas, y así fue saludada con entusiasmo por los administrativistas clásicos (Vid. Oliván). Pero en la época liberal esa dependencia del centro acentuó el individualismo, la insolidaridad. La centralización hoy rompe las coordenadas necesarias para la solidaridad, como estímulos o imanes capaces de aglutinar las ilusiones y esfuerzos de los ciudadanos para afrontar el reto del control de lo que hay de colectivo en su «esfera vital». En nuestra era comunitaria las solidaridades locales, como vías de identificación, encuentro y eficacia personificante, tienen que renacer frente al sentimiento individualista de independencia y autoabastecimiento nacido de la «dependencia» del poder nacional y abstracto central de la era del liberalismo. La satisfacción de las necesidades depende cada vez más de la existencia de una infraestructura colectiva; ni siquiera los privilegiados pueden conseguir satisfacerlas por su complejidad técnica (ejemplo, un hospital), y porque precisan del ejercicio de potestades administrativas.

La autonomía local viene poderosamente reclamada como garantía de la libertad y de la democracia, por permitir la más directa participación de los ciudadanos, por facilitar su adhesión a los mandatos y sacrificios necesarios, por enriquecer las iniciativas y aumentar la trasparencia y la responsabilidad en la gestión pública, por asgurar la eficacia poniendo la Administración más cerca del administrado. Pero esta autonomía local debe ser *integrada,* no en lucha contra el Estado ni contra los poderes regionales; tampoco con el celo de una independencia en la realidad imposible; sino abierta a la colaboración, a la conjunción de esfuerzos en favor de la población asentada en el territorio que es soporte común

de todas las Administraciones. En esta línea tanto deben los municipios y provincias fortalecidos servir a la gestión de los intereses nacionales y regionales, como las Comunidades autónomas deben ser las palancas reivindicativas de la autonomía local, para conseguir restituirles el haz de competencias, y medios para su ejercicio, que garanticen con la participación de los ciudadanos el control de lo que atañe cotidianamente a su «esfera vital» (mercado, hospitales, escuelas, tráfico, abastecimientos, urbanismo, orden ciudadano, deporte, cultura, estética de la ciudad, etc., etc.). Porque el regionalismo no puede conducir a un desplazamiento del eje de la centralización.

### 3. *La ordenación del territorio como factor determinante de una nueva estrategia en la distribución espacial de las Administraciones Públicas*

Como he expuesto en otro trabajo —«Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo», en *Revista Española de Derecho Administrativo,* 1976—, el concepto de ordenación del territorio, acuñado en 1958 y consolidado en 1964 (en el Seminario de Tokio y la Conferencia de la Comisión de la ONU para Europa, en Ginebra), comprende una integración de la planificación física, urbanística, con la planificación ecómica. La falta de una Ley sobre ordenación del territorio tan necesaria en España, quiso ser paliada en la reforma de la Ley del Suelo en 2 de mayo de 1975. (Texto refundido vigente de 9 de abril de 1976) mediante la creción de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, que bien podían denominarme más certeramente «Planes de ordenación integral del territorio».

No ha sido aún aprobado un Plan de ese tipo —aunque algunos, como el de Andalucía—, se iniciaron llegando a superar la fase de toma de datos. Pero lo que parece evidente es que, con Plan o sin él, nadie se atreverá a remitir las decisiones sobre las fusiones, agregaciones, supresiones o comarcalización de Municipios sin un previo estudio fundamentador, ya que aquí la racionalidad ha reducido mucho el marco de la improvisación. Máxime cuando se trate de una operación de conjunto que afecte a todo o parte del territorio.

Esta nueva perspectiva limita los voluntarismos y descubre el arcaismo que subyace en las vigentes normas reguladoras de las alteraciones de términos municipales. Después de muchos fallidos intentos de la legislación francesa para persuadir a sus Municipios de la necesidad de fusionarse, los últimos estudios, como veremos, optan por recomendar la norma imperativa; con independencia de la subsistencia de la vieja comuna como área participativa. Con todos los límites que la política personificante deba poner a la tecnocracia, no puede llegarse a olvidar el profundo impacto de la ordenación del territorio en la decisión sobre la distribución, magnitud y alcance de las Administraciones Locales.

### 4. *De los recelos y prohibiciones frente al asociacionismo municipal a la búsqueda de nuevas«zonas de solidaridad interadministrativas»*

Destaca Jean de Savigny la desconfianza existente tras la Revolución Francesa ante las llamadas «coaliciones»: asociaciones de personas jurídico-públicas para la defensa de sus intereses comunes. Y como, aunque a fines del siglo XIX se autorizó a los Municipios a sindicarse, estos sindicatos se volvían automáticamente sospechosos.

No hay que remontarse mucho para descubrir esos recelos en la legislación española. Ni siquiera las Mancomunidades de Provincias han estado presentes en la Ley de Régimen Local. La radiografía administrativa del mapa español señala un haz de línea recta que enlaza Madrid con cada uno de los Municipios y Provincias, y muy escasas líneas directas entre estas Corporaciones. Las Mancomunidades Provinciales para fines de desarrollo, acogidas en la Ley del III Plan, quedaron en desuso, y se consideró una gran novedad que la Ley de Bases de Régimen Local últimamente derogada, regulará fórmulas mancomunadas parciales. Esta situación tan indigente ha privado de impulso a proyectos urgentes y previsiones realizables, paralizadas, sin embargo, por las redes esclerotizantes de la descoordinación entre Departamentos, Delegaciones y Organismos centrales.

Frente a ello, en la actualidad se acentúa la búsqueda de nuevas «zonas de solidaridad interadministrativas», en expresión de De Savigny. Más aún: habría que subrayar que todas las acciones administrativas han de ser un todo solidario que converge sobre la unidad del territorio, estando en profunda coordinación las Administraciones Públicas a las que se hayan otorgado las competencias.

## *III. ALGUNAS EXPERIENCIAS EUROPEAS*

### 1. *La universalidad del fenómeno asegura la objetividad de sus motivaciones*

Como apuntamos al principio, la revisión de las viejas divisiones administrativas se ha extendido a casi todos los países europeos a partir de la mitad de este siglo. Aunque antes existen precedentes de mandato de fusiones de municipios en Alemania, uno de los países más avanzados fue Suecia, significándose esta experiencia por su modalidad de limitación radical de buen número de municipios (de 1.029 en 1961 a 700 en 1971). La reforma se efectuó en 1962 creando nuevas unidades municipales funcionales mediante la fusión («bloques de municipios»).

Esta fórmula impuesta contrasta con la resistencia habida en otros países, donde se ha seguido durante años una política de fomento de las fusiones pero sin alcanzar el éxito, como ocurrió en Francia. Como ejemplos notables, vamos a detenernos en Inglaterra y en el país galo.

## 2. *El proceso reformador en Inglaterra (Informe de la Comisión Redcliffe-Maud, Libro Blanco de Heath e Informe de la Comisión Crowther-Kilbrandon)*

Utilizando la interesante metodología de las Comisiones reales, Inglaterra consiguió un valioso estudio sobre la reforma del *local gobernment* en el año 1969. El informe de la Comisión Redcliffe-Maud, elaborado en tres años, tenía como objetivo garantizar el mantenimiento de «un sistema viable de *Local democracy*», dar nuevas estructuras capaces a la Administración local diseminada y ya impotente. Se trataba de restaurar el profundo sentido del *local government,* cuyo significado precisaron entre nosotros García de Enterría y Tomás Ramón Fernández —éste en puntuales crónicas sobre el informe y el Libro Blanco, que se citan en la nota bibliográfica—, destacando que en dicho sistema «lo verdaderamente característico es que el Estado (el gobierno nacional para evitar equívocos) actúa en el territorio a través de los entes locales y que éstos aportan a esta actuación su propia libertad de determinación». Autonomía no es, pues, independencia ni distanciamiento, sino libertad de determinación en la gestión de aquellas competencias que el Estado remite a los entes locales como ejecutores, sin perjuicio de que sigan sus directricas y se sometan a control.

El informe fue ambicioso y progresivo, llegando a determinar 58 áreas unitarias del país como niveles operativos para todos los servicios; tres áreas metropolitanas, con dos niveles de autoridades; y ocho demarcaciones regionales denominadas «*provincias*». Se simplificaba así un mapa atomizado entre 45 condados, 79 burgocondados y 1.086 consejos de distrito de tres clases (*municipal boroughs, urban districts y rural districts*).

Pese al triunfo de otro partido (el conservador), el espíritu del informe siguió presente e inspiró en 1971 el Libro Blanco del Gobierno Heath, aunque en éste se redujera el alcance de las reforma en aquél proyectadas. Lo más característico es que generaliza a todo el país el sistema de doble nivel de entidades locales: *counties* y *boroughs* o *districts;* además de *seis condados metropolitanos.* Como meras organizaciones comunitarias de participación mantiene las parroquias, o *local councils* en la definición del informe de 1969. Las previsiones temporales señalaban para abril de 1974 la entrada en vigor de la nueva estructura.

Con independencia estaba ya estudiando el problema regional y sus implicaciones la Comisión Crowther, a cuyo fallecimiento, fue sustituido por Kilbrandon. El estudio de este informe excede del tema en estudio, y se indica en la nota bibliográfica las fuentes para su consulta.

## 3. *Francia: el informe GUICHARD*

La Comisión para el desarrollo de las responsabilidades locales, presidida por N. Guichard, por encargo del Presidente de la República elaboró un trabajo

finalizado en octubre de 1976, compuesto del Informe «Vivre ensemble» y un Proyecto con un conjunto de propuestas. En este decisivo documento se va a defender con fuerza, y por vez primera en la Francia del centralismo, la urgencia de la descentralización.

Para medir la importancia de ese trabajo —cuyos planteamientos críticos son muy deudores al citado libro de Jean de Savigny *¿El estado contra los municipios?* (publicado en 1971 en Francia, y traducido en España en 1978)— hay que recordar, de una parte, la existencia inicial de 40.000 comunas reconocidas en 1789 y ligeramente reducidas pese a los muy reitrados intentos legislativos para fomentar las fusiones. En 1971 tenía Francia 37.708 municipios. Ni las asociaciones (o sindicatos) de comunas de fin especial, ni las asociaciones intermunicipales de vocación múltiple (SIVON), habían podido remediar los efectos del atomismo municipal incrustado en la vida francesa. Tampoco la Ley de reagrupación y Fusión de Municipios de 24 de junio de 1971, obtuvo las cotas deseables.

Fracasado el referéndum sobre el proyecto regional de De Gaulle (1969), la región entró en la vía estrecha de los establecimientos públicos gubernativos creados por la Ley de 5 de julio de 1972.

La reforma Local francesa necesitaba de un impulso como el nacido del informe Guichard, inspirado sí, en una prudente evitación de traumatismos estructurales, pero también en una decidida defensa de la descentralización, de la potenciación de la vida local.

El informe proyecta una red municipal de administración general, confiada a los *municipios* y *mancomunidades de municipios,* y una *red de administración especializada* sobre la base de los *departamentos* y *regiones,* para atribuirle la «administración pesada». El punto 45 contiene este interesante criterio distributivo: «... no encomendaremos a los departamentos y regiones más que aquello que de manera manifiesta no pueda realizar satisfactoriamente o con economía el nivel inferior»; y añade: «Esta doble red de departamentos y regiones quizá convendría unificarla algún día», dedicando posteriormente atención a esta fusión posible.

Otro punto destacable dice: «Hay un principio que es preciso respetar: evitar cualquier desmantelamiento de las atribuciones departamentales o municipales en provecho de la región.»

El calendario de la reforma se traza minuciosamente en varias etapas, previendo su consolidación a partir de 1985.

### 4. *Conclusiones que pueden extraerse de las expresiones europeas*

Sin el menor ánimo de trasplante, tan expuesto en estos temas al rechazo; sí queremos subrayar algunas conclusiones:

a) La reforma del Régimen Local es una necesidad sentida en todos los países que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo, y generalizada en el área del Mercado Común.

b) La prudencia y la cautela se manifiesta en el rigor de los estudios previos y en la armónica integración de lo antiguo en las nuevas estructuras. La experiencia quirúrgica sueca no es preferida.

c) El espíritu de reforzamiento de la autonomía local es profundo y sin condicionamiento. Se prefiere aproximar la Administración al administrado, y convertir al ciudadano usuario en participante activo, como medio de salvar la democracia.

d) La estructura de doble nivel de autoridades locales encuentra mayor acogida, con un hábil reparto de competencias, reservando al nivel inferior lo más próximo a la «esfera vital» del ciudadano.

e) Los pequeños municipios fusionados o agrupados se mantienen como instancias asociativas de participación comunitaria, y a veces, con algunas competencias no costosas.

f) Se subraya la necesidad de coordinación y colaboración interadministrativa para servir con eficacia las necesidades en cada territorio.

g) La programación sin prisas pero sin pausas, exige fijar un calendario realista.

h) Se fomenta la creación de Asociaciones, Uniones o Conferencias de Entidades Locales, para conseguir interlocutores y colaboraciones.

## *IV. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE ANDALUCIA*

### *IV.1. Datos y estudios sobre Andalucía*

#### A) *Las peculiaridades de andalucía*

##### *1. Comparación con otros Estados y regiones*

Para tener una idea sobre las características que definen el problema de la revisión de la estructura administativa de Andalucía es interesante recordar algunos datos. Andalucía tiene 87.300 kilómetros cuadrados, distribuidos en ocho provincias. Si la comparamos con otros países, antes de sus respectivas reformas locales, reulta siempre en ellos una densidad mayor de entidades administrativas. Así, en Estados más pequeños que Andalucía y en Estados más

extensos: Bélgica tiene 30.000 kilómetros cuadrados y 9 áreas similares a nuestras provincias; Holanda, 32.000 kilómetros cuadrados y 11 departamentos; Irlanda, 70.000 kilómetros cuadrados y 26 condados; Suiza, 41.000 kilómetros cuadrados y 24 cantones; aunque Portugal es algo mayor, tiene muchas más provincias.

Si observamos otras regiones españolas más pequeñas, el resultado es también constatar que están más densamente institucionalizadas que Andalucía. Así, Cataluña con 32.000 kilómetros cuadrados en 4 provincias; Galicia, con 29.400 kilómetros cuadrados también en 4 provincias; Valencia, con 23.300 kilómetros cuadrados en 3; Castilla la Vieja con 66.100 kilómetros cuadrados en 8; etc., etc.

Las provincias andaluzas son, pues, mayores que la media nacional, y a su vez esta es mayor que la del tradicional condado inglés, el departamento francés y la provincia italiana. Quiere ello decir que el tamaño de nuestras provincias es más apto para montar con eficacia servicios administrativos de importante alcance territorial. No puede desaprovecharse una tan óptima circunstancia a la hora de organizar la prestación de los servicios de la Comunidad autónoma.

## 2. *La distribución de la población en las Administraciones Públicas del territorio andaluz*

Según los datos e informe provisional publicado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en mayo de 1978, y procedentes de los estudios realizados para el Plan Director Territorial de Coordinación, Andalucía en 1975 tenía una población de hecho de 6.132.573 habitantes (algo más de la sexta parte del total de España). La densidad media era entonces de 70 habitantes por kilómetro cuadrado; pero la distribución de la población es muy irregular: Huelva, Jaén y Almería tienen una densidad de 25 a 50 y 75 habitantes por kilómetro cuadrado, como Córdoba; Sevilla, entre 100 y 125 y Cádiz y Málaga más de 125. Sin embargo, aún en esas provincias existe una gran desigualdad de densidad por zonas. Aproximadamente el Norte y el Este están entre 25 ó 25 a 50; las zonas costeras de Cádiz y Málaga, tienen más de 300 habitantes por kilómetro cuadrado. Granada oscila en algunas zonas entre 100 y 150. Sevilla entre 300 y 25 a 50, y Huelva entre 100-150 en zonas costeras y Oeste, y menos de 25 en la zona Norte. Hay también una desigual distribución de la población entre los 770 municipios existentes. Las provincias de la zona oriental tienen un millon de habitantes menos que las de la zona occidental. Los datos revelan movimientos migratorios internos. Los fenómenos de despoblación y baja renta aparecen asociados.

### 3. *Perfiles diferenciales intrarregionales*

Además de los apuntados los referidos estudios, y cuantos análisis extructurales hemos podido consultar, arrojan otras notables diferencias intrarregionales: entre las sierras y las costas, entre las áreas urbanas concentradas (Málaga, Cádiz, Sevilla, por ejemplo) y las zonas rurales en proceso de despoblación. Las tasas de crecimiento, actividad agraria, nivel de industrialización, comunicaciones, interrelaciones, etc., demuestran variedades significativas no sólo atribuibles a fenómenos coyunturales. De todo ello hemos de extraer algunas consecuencias.

a) El protagonismo del territorio sobre otras consideraciones, para determinar la distribución de Administraciones.

b) La acogida amplia de un principio de variedad capaz de dar cauce a las peculiaridades, sobre la base de unas garantías de trato no privilegiado (variedad administrativa sin privilegios).

c) La conveniencia de una desconcentración de la Administración de la Comunidad autónoma para acercar órganos a las zonas distantes y diversas del territorio.

## B) *Los proyectos de comarcalización desde la perspectiva del desarrollo y de la planificación urbanística regionales*

En función de diversos criterios orientadores, y para la mejor prestación de servicios hay una red de comarcalizaciones estatales con resultados a veces no armónicos. Nos referimos a las comarcalizaciones de Ministerios (Gobernación, Educación, Justicia), Organismos (IRYDA) y Cajas de Ahorro. Junto a ellas, se incorporan en el cuadro adjunto comarcalización procedente de la organización sindical y la determinación de comarcas gravitacionales en 1975.

### 1. *El sistema de ciudades deteminado por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla*

Para el Programa Territorial específico para Andalucía, que iba a incorporarse en el IV Plan de Desarrollo, el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla propuso un sistema de ciudades diseñado para los cuatro años de dicho Plan, 1976 a 1979. El abandono de la política de Planes sin que se aprobara el IV, no permitió comprobar la bondad del sistema elegido, así como privó a Andalucía de un urgente alivio económico y de un ensayo de la estructura administrativa regional especial que, dentro de los condicionamientos del momento, habíamos proyectado. (Puede verse el Estatuto de aquel Ente Gestor, en la publicación del Programa citado en la nota bibliográfica.)

El referido sistema de ciudades puede comprobarse en los mapas adjuntos.

## *COMARCALIZACIONES EXISTENTES EN ANDALUCIA*
*Número de comarcas*

| *Provincia* | *Ministerio Gobernación 1965* | *Cajas de Ahorro 1970* | *M.º Agricultura (IRYDA) 1972* | *Ministerio Educación 1974* | *M.º Gobernación 1974 (1)* | *M.º Justicia 1975 (2)* | *Partidos Judiciales* | *Organización Sindical (1977)* | *Cabeceras de comar. Gravitac. EDES 1975* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Almería | 12 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 10 | 9 | 4 |
| Cádiz | 6 | 4 | 13 | 10 | 10 | 17 | 9 | 6 | 5 |
| Córdoba | 11 | 6 | 10 | 10 | 10 | 16 | 11 | 6 | 4 |
| Granada | 18 | 5 | 10 | 12 | 10 | 10 | 6 | 9 | 6 |
| Huelva | 5 | 4 | 8 | 10 | 8 | 10 | 6 | 6 | 5 |
| Jaén | 5 | 6 | 10 | 9 | 10 | 22 | 10 | 6 | 6 |
| Málaga | 10 | 6 | 9 | 10 | 10 | 13 | 5 | 7 | 5 |
| Sevilla | 6 | 6 | 8 | 18 | 9 | 17 | 11 | 9 | 6 |
| Total | 73 | 45 | 76 | 87 | 75 | 113 | 68 | 58 | 41 |

(1) Cabeceras comarcales
(2) Juzgados municipales y comarcales

### 2. *La zonificación propuesta en los estudios para la elaboración del Plan Director Territorial de Coordinación*

Sobre la base de las comarcalizaciones referidas y con criterios históricos y geográficos, se ha propuesto una zonificación a efectos del Plan Director Territorial de Coordinación. La entidad EYSER explica el método de elaboración utilizado afirmando que ha partido del sistema de ciudades propuesto por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla; pero como en el mismo quedaban algunas provincias con grandes espacios sin cabecera de comarca, lo ha completado con aquellos núcleos de población que, en el «Estudio de Comercialización Nacional», de EDES (1975), sirve de cabecera gravitacional de servicios y que están situados en aquellos espacios vacíos; a esos núcleos les han asignado su comarca, y velando por conseguir un conjunto homogéneo desde los puntos de vista espacial, geográfico y funcional, llegan a dividir Andalucía en 35 zonas, figuradas en el mapa que unimos aquí, completando así los datos que estimamos más relevantes para seguir nuestra reflexión.

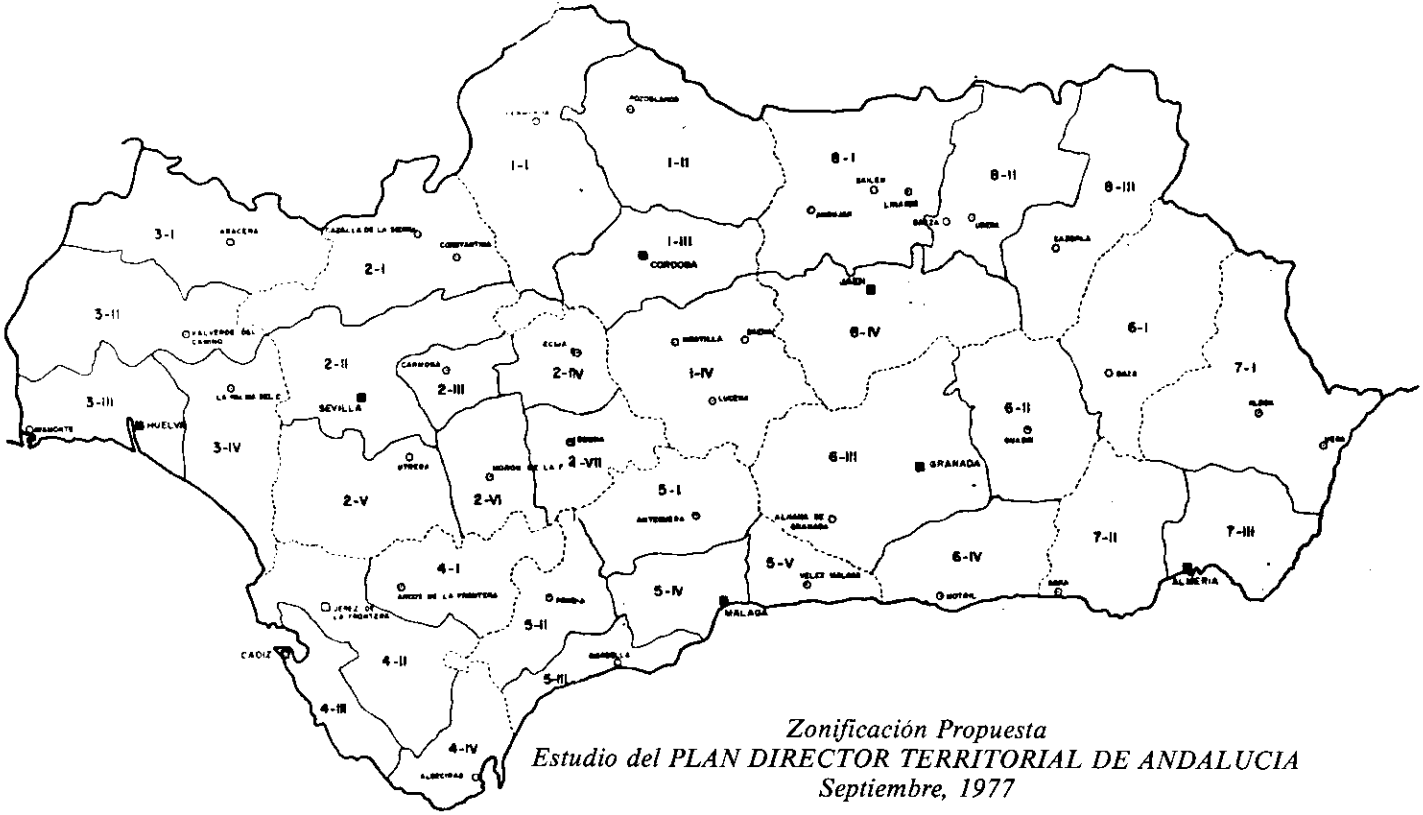
## *IV.2. Niveles de Administración y funciones previsibles*

A la luz de las circunstancias expuestas es posible aventurar algunas ideas y sugerencias tanto en lo referente a la revisión del sistema de Administraciones Locales, como lo que atañe a la configuración de la propia Administración de la Comunidad autónoma.

### A) *La transformación de municipios y delimitación de la autonomía*

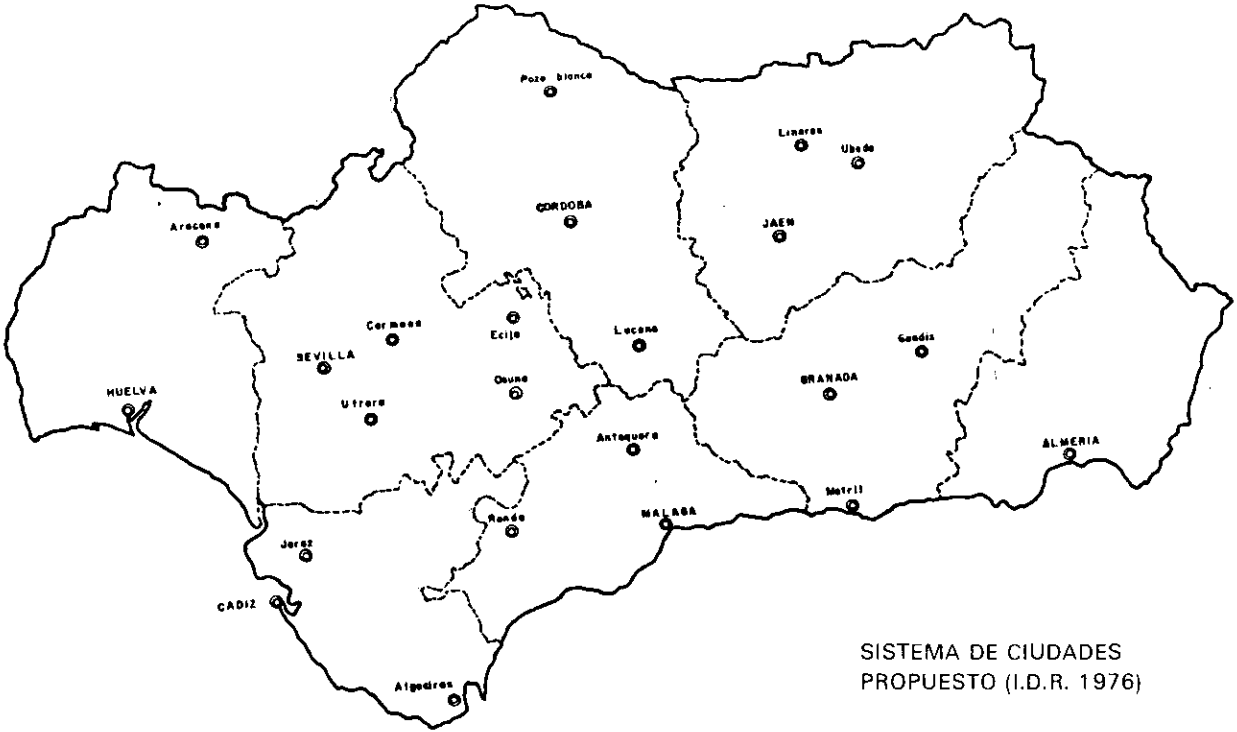
Conscientes de la resistencia previsible en la mayoría de los municipios ante una medida de supresión, al estilo sueco y convencidos en que todo núcleo de población agrupada aunque no sea suficiente soporte para una Administración municipal sí tiene un gran valor participativo; preferimos hablar de *transformación* y no de supresión de municipios. La promoción de la participación social del ciudadano en todos los ámbitos de la vida colectiva es uno de los más firmes y reiterados principios de la Constitución (véase el art. 9,2). De aquí que, salvo los supuestos de fusión, se estime conveniente el mantenimiento de los municipios pequeños aunque con ese carácter de institución comunitaria para la participación. En este sentido, en el informe Guichard se mantiene un criterio conservador llegando incluso a sugerir el mantenimiento de algunas competencias más próximas al ciudadano como son una policía, la animación e impulso de la vida comunal, la información administrativa, la solidaridad vecinal y la gestión libre de su patrimonio.

El atributo de la personalidad jurídica plena como entre administrativo sólo debe reservarse para aquellos municipios cuyos elementos sean suficientes.




*Zonificación Propuesta*
*Estudio del PLAN DIRECTOR TERRITORIAL DE ANDALUCIA*
*Septiembre, 1977*

*Estudio del PLAN DIRECTOR TERRITORIAL DE ANDALUCIA*
*Septiembre, 1977*




SISTEMA DE CIUDADES
PROPUESTO (I.D.R. 1976)

De otra parte, es imprescindible delimitar el ámbito de la autonomía que, conforme al artículo 140 de la Constitución se le garantiza a los municipios. Prescindiendo de romanticismos y retóricas, el planteamiento de la cuestión hay que centrarlo en la determinación de las competencias y de los recursos financieros para ejercitarlos con decoro. Hay que partir de la lista ampulosa del artículo 101 de la Ley de Régimen Local, y comprobar dónde debe operarse una restitución después del vaciamiento producido por el conocido método de las leyes especiales y sectoriales que atribuyeron al Estado gran parte de aquellas competencias teóricamente reservadas al municipio. El criterio determinador —ya lo apuntamos— debería ser el de facilitar a los pueblos el control de todo lo que más doméstica y cotidianamente afecta a la «esfera vital» del ciudadano, combinado con el imperativo de la eficacia, pero bajo el principio «in dubio pro municipio».

B) *El establecimiento de las comarcas*

Por las propias características del territorio y de la dinámica socio económica, la institucionalización de la comarca es más que una novedad, la respuesta a una necesidad sentida y reiteradamente detectada, según hemos expuesto, en los estudos efectuados sobre la región. El problema es, empero, de método y de tipología.

*1. Método de implantación*

¿Debe trazarse un mapa comarcal de Andalucía, e imponerlo mediante norma obligatoria? No tenemos una experiencia sobre cuál sería la respuesta de los municipios ante una oferta de comarcalización. Ya comentamos antes la resistencia habida en Francia a secundar el fomento de reagrupaciones y fusiones y la recomendación del informe Guichard de confiar la reforma a normas imperativas.

No existe tampoco una Unión de Asociación de Municipios andaluces que pudiera servir de interlocutor válido para una consulta. A nuestro jucio, sin embargo, debe doncicionarse a la voluntad de los municipios no tanto la implantación de la comarcalización como el momento de sus incorporaciones a las comarcas. Es decir, debe trazarse un mapa comarcal dejando abierta a los municipios afectados la programación de su integración.

*2. Variedad de tipos y procesos integrativos*

Para ello habría que dar cauce a un prudente juego del principio de variedad al menos distiginguiendo entre un bloque central común de competencias y requisitos, y un bloque optativo adaptable a las circunstancias naturales, demográficas y económicas. Puede operarse una integración bajo el denomi-

nador común de una misma fuente de riqueza o actividad productiva, y esto exigiría un tratamiento especial en el tema de las competencias y recursos. Igualmente podría facilitarse el establecimiento de calendarios para la integración según las necesidades sentidas por cada municipio afectado.

C) *La potenciación de las provincias como administraciones prestadoras de servicios y gestoras de competencias regionales*

Como se ha reiterado en la doctrina, la historia de la provincia española (creada en 1833, aunque con precedentes inmediatos) es la historia de un programa incumplido. La provincia no ha sido puesta a prueba como auténtica Administración prestadora. Las tensiones políticas de signo provinciano o de signo estatal han mantenido sin rendimiento ese instrumento importante y arraiga en la conciencia del ciudadano. Por su óptimo tamaño en función de los nuevos progresos técnicos deben ser potenciados como centros de gestión eficiente para servicios públicos de nivel superior. Poniendo el acento en ese carácter de empresas eficientes, las provincias robustecidas, herederas de buena parte del aparato organizativo de la Administración periférica del Estado, evitarían la formación de una gran burocracia regional que crearía más problemas que beneficios. Si en 1958 se defendió la provincialización del Régimen Local (García de Enterría), en 1980 este planteamiento no sólo no ha perdido vigencia, sino que redobla su ímpetu al haberse aproximado al territorio andaluz todo el haz de competencias entre estatales que ha de asumir la Comunidad autónoma.

Como ha destacado Muñoz Machado («El Gobierno y la Administración regional», en «Las Autonomías regionales», citado en la nota bibliográfica) la tentación de las regiones hacia su crecimiento burocrático ha sido muy fuerte en Italia, pese a las normas prohibitivas o limitadoras, con detrimento de la economía de medios y recursos. En nuestro caso estamos, pues, a tiempo de evitar un resultado parecido, y sobre todo, de dar una oportunidad a la provincia «aggiornada».

*1. Relaciones de las Comunidades autónomas con las provincias*

La provincias pueden ser los talleres en los que se fabriquen las prestaciones y servicios públicos. Así como han sido —y permanecen con tal carácter en la Constitución (art. 141)— «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado», pueden serlo también para la gestión de servicios de la Comunidad autónoma.

Destacábamos en el estudio del informe francés las sugerencias para fusionar en el futuro departamentos y regiones sin llegar a esos cambios jurídico-organizativos, sí debe subrayarse las sustanciales relaciones de colaboración entre ambas instituciones. Y ello sin perjuicio de la simultánea atención a los intereses provinciales, esa vertiente de la provincia hacia los municipios.

### 2. *Relaciones de las comarcas y municipios con las provincias*

Las comarcas deben ser coordinadas. Las relaciones intercomarcales e intermunicipales deben tener un árbitro, un animador; la garantía del principio de solidaridad intercomarcal precisa de un control. Esas funciones pueden ser asumidas por las provincias como punto de enlaces horizontales, y verticales, con la propia Comunidad autónoma; y sin perjuicio de los poderes que esta se reserve para evitar los desequilibrios intrarregionales, a lo que está tan expuesta esta Andalucía extensa y variada.

## *IV.3. El protagonismo del territorio en la estructura de la Administración de la Comunidad autónoma de Andalucía*

Pasando ahora a reflexionar sobre la propia estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, importa destacar de entreda que no se trata aquí ni del poder legislativo ni del poder judicial, únicamente del aparato administrativo.

La primera premisa debe ser subrayar el protagonismo del territorio. Se trata de servir con eficacia a un país tan extenso y variado que obliga a adaptar a él la Administración y no violentar el territorio para incardinarlo en una distribución de competencia entre órganos centralizados y distantes.

### A) *Una unidad compatible con la descentralización y la desconcentración*

En ningún momento se pone en tela de juicio la unidad de Andalucía. La unidad es un valor indiscutible y se asienta en realidades objetivas, en elementos poderosos de identificación y de eficacia en el conjunto de la nueva estructura del Estado español. Pero a los efectos de la más adecuada organización administrativa, nada perjudica a esa categórica unidad política el manejo táctico de las técnicas descentralizadoras y desconcentradoras. Más aún, su uso atinado fortalecería y vivificaría la unidad. En definitiva, la Administración andaluza no puede sustraerse a la determinación constitucional de los principios informadores de la Administración Pública. El artículo 103,1 dispone a efecto: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acurdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». Es toda una apretada síntesis de una teoría de los fines y de la organización administrativa basada en criterios de racionalidad que derivan de un Estado democrático de Derecho.

### B) *De una cuestión de sedes a una estrategia de desconcentración eficaz*

La grave responsabilidad que conlleva la asunción del gobierno regional, minimiza como algo secundario el tema de las precedencias. No se pueden perder

los impulsos en las cábalas sobre el número de Andalucías posibles, ni sobre la cuestión de sedes. La decisión fructífera es determinar la mejor estrategia para una desconcentración eficaz. Serán las necesidades homogéneas, las peculiaridades del medio, la ejecución de los planes y programas comunes, los factores que aconsejarán si se desconcentran órganos para las zonas de la sierra, de las costas, del valle del Guadalquivir, etc. Esos mismos criterios, unidos a los estudios sobre rentabilidad de los servicios, proximidad a los destinatarios y fomento de la participación, han de inspirar las decisiones descentralizadoras y la elección de fórmulas institucionales mancomunadas o asociadas para la gestión de las competencias.

### C) *Las funciones centralizables*

Hay ciertamente funciones y competencias de indudable vocación centralizadora. Además de la aprobación de las leyes y reglamentos y, en fin, del ejercicio de la potestad normativa; además del ejercicio del poder judicial; en el plano administrativo, hay que destacar la planificación integral del territorio para conseguir su mejor ordenación, el control de la planificación en todos su grados, la coordinación, la promoción y control de la solidaridad intrarregional, el fomento de la actividad económica reservada al sector privado mediante una central de estudios de iniciativas, ofertas y proyectos de instalaciones industriales; el control de las grandes empresas públicas para las obras de infraestructura y servicios públicos de ámbito regional, la gestión de convenios con otras Comunidades y las relaciones para la coordinación «in situ» de las acciones de la Administración Central; etc. La Comunidad, en fin, ha de ser el ágora andaluza para la puesta en común y determinación de directrices. Lo verdaderamente importante es estimular la solidaridad y la conjunción de esfuerzos e ilusiones comunitarias, porque, aplicando aquí lo que decía hace poco un viejo agricultor de Fuente Palmera (Córdoba) en una reunión de todos los pequeños propietarios donde tratábamos de asesorarles para constituir una especial Comunidad de Regantes, «Andalucía o se une o se hunde».

## *NOTA BIBLIOGRAFICA*


1. JORNADA DE POZAS, L.: «Tendencias europeas del Régimen Local», Estudios homenaje, Tomo I, 1961.
2. GARCIA DE ENTERRIA, E.: «Problemas actuales de Régimen Local», Instituto «García Oviedo», Sevilla, 1958. «La Administración Española», 1961, y en Edición Alianza Editorial, 1972.
3. Instituto de Ciencias Sociales. Vol. colectivo, «La provincia, dimensiones histórico y política», Barcelona, 1966.
4. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R.: «La reforma del Régimen Local inglés», *Revista de Administración Pública,* núm. 60, 1969 (Report de la Comision REDCLIFFE-MAUD) y núm. 65, 1971 (el Libro Blanco del Gobierno Heath).
5. Informe de la Comisión (ROWTHER-KILBRANDON, traducido por J. A. Torres Soto, en «Documentación Administrativa», núm. 174, Madrid, 1977.
6. SAVIGNY, Jean de: «L'Etat contre les communes?», Paris, 1971. Edición española: «¿El Estado contra los Municipios?», I de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978. (Traducido por Bermejo Vera, J.)
7. MORELL EVANGELISTA, J.: «Vivre Ensemble»: Proyecto extraido del informe de la Comisión para el desarrollo de las responsabilidades locales, presidida por M. Olivier Guichard, en «Documentación Administrativa», núm. 174, Madrid, 1977.
8. VAZQUEZ DE PRADA, V.: «La reforma municipal francesa», (Examen de la Ley de Reagrupación y Fusión de Municipios, de 24 de junio de 1971), en *Revista de Administración Pública,* núm. 66, 1971.
9. MORELL OCAÑA, L.: «Estructuras locales y Ordenación del espacio», I. *Estudios de Administración Local,* Madrid, 1972.
10. MARTIN MATEO, R.: «La comarcalización de los pequeños municipios», Ministerio de la Gobernación, 1964. «El horizonte de la descentralización», I.E.A.L., Madrid.
11. Instituto de Desarrollo regional de la Universidad de Sevilla, de varios autores: «Un Programa Económico para Andalucía» (1976-1979), Sevilla, 1976.
12. GUAITA, A.: «División territorial y descentralización», I. Estudios Administración Local, Madrid, 1975.
13. UTRILLA PANIAGUA, M.: «La Comarca y la Ordenación del territorio», tesina leida en la Universidad de Sevilla, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Administrativo.
14. Ministerio de Obas Públicas y Urbanismo, Dirección General de Ordenación y Acción Territorial: «Informe provisional sobre la situación actual de Andalucía», mayo 1978. Documento núm. 1 del Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía.
    — Propuesta de zonificación de dicho Plan, septiembre, 1977 (EYSER).
15. MARTIN-RETORTILLO, S. y otros: «Descentralización administrativa y organización política», Madrid, 1973.
16. Instituto Nacional de Prospectiva: Obra colectiva, «Las autonomías regionales», Madrid, 1977.