

Función administrativa y unidades territoriales

por Florencio ZOIDO

Las relaciones entre territorio y administración son biunívocas forzosamente. La acción administrativa *hace* territorio en el sentido más directo, organiza el espacio convirtiéndolo en territorio. El sentido opuesto de esa relación ha sido en épocas anteriores fuertemente operativo, condicionando límites y divisiones u organización interna de proyectos políticos unitarios; la durabilidad de los rasgos constitutivos básicos del territorio, las permanencias de la organización y orden territorial de épocas pasadas son hechos que la actual administración tiene que considerar.

La ordenación o planificación física conlleva siempre dos tipos de propuestas esenciales: las estructuras de cohesión y articulación del territorio, de una parte, y la zonificación o división interna del mismo, de otra; la regulación normativa y la programación y financiación de las actuaciones completan generalmente el Plan.

Las Comunidades Autónomas españolas, con una década de existencia, se están planteando de diversa forma su organización territorial; en todo caso pretenden dotarse de estructuras cohesionantes pero reaccionan diversamente respecto a su posible zonificación o división interior. La expresión *ente intermedio* avanza quizás una posición de partida que es preciso debatir en un contexto político-administrativo que se dota ya con cinco niveles (europeo, estatal, regional, provincial y municipal). ¿Es preciso constituir nuevos entes intermedios?, ¿es posible la existencia de un nivel intermedio de articulación sin crear nuevos entes?; en su caso, ¿dichos entes han de formarse desde abajo, por un libre proceso de unión municipal, o desde arriba, mediante un acto legislativo? Un sistema político que renueva en gran medida su organización administrativa (Estado de las Autonomías), ¿debe introducir nuevas dinámicas político-administrativas?

La Administración andaluza elaboró, entre 1981 y 1984, una propuesta de constitución de dos niveles comarcales nuevos: 122 ámbitos de base diaria y 42 ámbitos de base periódica. La gran repercusión política a nivel municipal de esta propuesta condujo dicha iniciativa a un uso meramente interno de la administración regional, en planes y programas propios.

La línea actual de trabajos desarrolla ese enfoque proponiendo las principales redes y estructuras físicas que cohesionan el territorio regional y tres niveles de zonificación.

La jerarquía y red urbana componen un sistema de ciudades entendido como malla fundamental para la distribución de los servicios públicos; la red viaria establecida por el Plan General de Carreteras (con base en el sistema urbano) da pie al sistema de transportes públicos; el amplio conjunto de espacios protegidos proporciona la base de una red de espacios naturales destinada a la generación de recursos renovables y a la preservación natural.

El primer nivel de zonificación interna regional distingue tres grandes zonas que evolucionan en modelos de desarrollo particularizados. A cada una de ellas le corresponden ámbitos provistos (o a dotar) de centralidad urbana y cohesión viaria interna, y estrategias de desarrollo específicas en relación a su base económica y funcionalidad intrarregional. Los ámbitos básicos establecen el nivel primario de equidad mediante la prestación de los servicios más necesarios.

Con esta opción se ponen las bases de un esquema regional de ordenación territorial, al tiempo que se dan criterios y objetivos territoriales a las administraciones sectoriales y se avanza en una práctica política de gestión común siempre difícil.

Fonction administrative et unités territoriales

par Florencio ZOIDO NARANJO

Les relations entre le territoire et l'administration sont biunivoques obligatoirement. L'action administrative *fait* le territoire dans le sens le plus directe, il organise l'espace en le changeant en territoire. Le sens opposé de cette relation a été aux époques antérieures très opératif, conditionnant les limites et les divisions ou l'organisation interne des projets et politiques unitaires; la durabilité des traits constitutifs de base du territoire, les permanences de l'organisation et l'ordre territorial des époques passées sont des faits dont l'administration actuelle doit tenir compte.

L'aménagement ou la planification physique comporte toujours deux types de propositions essentielles: les structures de cohésion et d'articulation du territoire, d'une part, et la zonification ou la division interne de celui-ci, d'autre part; la régulation normative et la programmation et le financement des actuaciones complètent généralement le Plan.

Les Communautés Autonomes espagnoles qui ont dix ans d'existence, sont en train de planifier de façon différente leur organisation territoriale; dans tous les cas, elles prétendent se doter de structures cohésionantes mais réagissent différemment devant leur possible zonification ou leur division intérieure. L'expression *organisme intermédiaire* nous avance dans un contexte politique administratif et une position de partie qu'il est nécessaire de débattre dans un contexte politico-administratif et qui a déjà cinq niveaux (niveau européen, de l'État, régional, provincial, municipal).

Est-il nécessaire de constituer de nouveaux organismes intermédiaires? Est-il possible l'existence d'un niveau intermédiaire d'articulation sans créer de nouveaux organismes?

Dans ce cas, les dits organismes, doivent-ils se former d'en bas, par un procédé libre d'union municipale, ou d'en haut, par un acte législatif? Un système politique qui renouvelle en grande mesure son organisation administrative (l'État des autonomies), doit-il introduire de nouvelles dynamiques politiques et administratives?

L'Administration andalouse élabora entre 1981 et 1984, une proposition de constitution à deux nouveaux niveaux régionaux: 122 cadres de base quotidienne, et 42 cadres de base périodique, mais non quotidienne. La grande répercussion politique à niveau municipal de cette proposition mena cette initiative à un emploi seulement interne de l'administration régionale et aux plans et aux programmes propres.

La ligne actuelle des travaux développe cette façon d'envisager les choses en proposant les principaux réseaux et les structures physiques qui cohésionnent le territoire régional et trois niveaux de zonification.

La hiérarchie et le réseau urbain composent un système de villes interprété comme une maille fondamentale pour la distribution des services publiques: le réseau des routes établi par le Plan Général Routier (avec une base dans le système urbain) donne lieu au système des transports publics; l'ample ensemble d'espaces protégés proportionne la base d'un réseau d'espaces naturels destinés à la génération de ressources renouvelées et à la préservation naturelle.

Le premier niveau de zonification interne régionale distingue trois grandes zones qui évoluent en modèle de développement particulier. À chacune des zones lui correspondent des cadres pourvus (ou à doter) de centralité urbaine et de cohésion interne des voies et de stratégies de développement spécifique par rapport à sa base économique et fonctionnalité intrarégionale. Les cadres de base établissent le niveau primaire d'équité moyennant la prestation des services les plus nécessaires.

Avec cette option on pose les bases d'un schéma régional d'aménagement territorial en même temps qu'on donne les critères et les objectifs territoriaux aux administrations sectorielles et on avance vers une politique pratique de gestion commune toujours difficile.

Després d'haver llegit aquestes pàgines trameses pel professor Zoido de Sevilla, el coordinador de la sessió tercera, doctor Barceló concedeix la paraula al doctor Casassas. Aquest, després d'aclarir que la seva intervenció, en certa manera, havia d'ésser considerada com una meditació col·lectiva que es manifestava a causa de l'absència del professor Florencio Zoido, féu una consideració sobre els diferents nivells de l'administració en relació a l'ús del territori.