

GEOGRAFÍA Y ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA

Lorenzo López Trigal

INTRODUCCIÓN

En una reunión con colegas de diferentes disciplinas de mi Facultad con el fin de preparar un plan de estudios de Biblioteconomía y Documentación parecía favorable a la generalidad de los asistentes, a la vez directores de Departamento, la propuesta de una asignatura de «Historia de la Administración», pero de ningún modo les parecía procedente otra de «Geografía de la Administración»; lo cual podría explicarse por la «mala prensa» entre ellos de la Geografía; pero acaso en un ámbito distinto, por ejemplo, en una reunión hipotética para la discusión de un plan de estudios de la licenciatura de Geografía, pudiera parecer forzada a muchos colegas la inclusión de esta geografía; y la explicación en ese supuesto sería más bien la «mala prensa de la administración»...

Sin embargo, se encuentra bien justificada la investigación conjunta de «Geografía y Administración Pública», denominación de una de las Comisiones del 27 Congreso Internacional de Geografía a celebrar en la capital de Estados Unidos en 1992, y que culminará el debate del grupo de estudio surgido en el anterior Congreso de Sidney. La geografía anglosajona, especialmente, adelantada de los avances en la ciencia geográfica en los últimos tiempos, hace años que estudia los problemas geográficos surgidos en la espacialización de las Administraciones, fruto de ello, entre otros muchos, la estimada obra de R. J. Bennett (1989), a partir de la relevancia de la actuación administrativa en las diferentes escalas por su repercusión tanto física como normativamente en el territorio, así como la localización

de las oficinas administrativas y los problemas de su distribución y aún el papel de los burócratas en el espacio de los centros urbanos.

En el mismo sentido estudiosos de diferentes disciplinas han conducido su investigación hacia este mismo campo temático, las correlaciones, entre otras, de Economía y Administración, Sociología y Administración, Historia y Administración. En el enfoque economicista el interés estará en analizar el crecimiento del empleo en la Administración, debido a la creciente demanda de servicios sociales, en paralelo al desarrollo general del sector servicios. Unas y otras Administraciones públicas en sus diferentes ámbitos de actuación competencial son agentes dinamizadores de las actividades económicas, concentrándose en mayor grado en las ciudades por servir de centros de servicios y dotaciones.

En su conjunto es la Administración Pública el primer empleador e inversor, en muchas ocasiones incluso a niveles no sólo estatales, por lo que el fenómeno de la burocratización (entendida como el poder de las oficinas en un proceso creciente) se produce en todas las sociedades independientemente de su sistema político económico, como fenómeno espacial asociado a las variables de población y del nivel de renta.

El fenómeno burocrático ha sido analizado en España por la publicación periódica *Papeles de Economía Española*, en un número extraordinario, donde economistas como J. R. Cuadrado Roura, (VARIOS, 1990, pp. 116-117), observan que el principal soporte del aumento de creación del empleo en los servicios ha sido la Administración Pública y los servicios públicos: el personal administrativo es el segmento que ha registrado el crecimiento más rápido en los años 80, tanto por el propio proceso de expansión burocrática como el proceso de descentralización administrativa generalizado en el Estado Autonómico español en los últimos diez años, aunque las tasas de crecimiento a escala regional hayan sido desiguales en el mismo período, debido a la incorporación diferenciada en el proceso autonómico (entre 1979 y 1983) y en cuanto a las competencias de cada comunidad (con la aparición de escalones entres unas y otras), lo que se ha traducido en creación de empleos de distinta magnitud a nivel autonómico.

Planteada así la relevancia del fenómeno en cuestión, se pueden describir contenidos que se abordan más comúnmente desde la Geografía acerca de este subsector de las actividades terciarias. Los bloques de estudio han estado bien diversificados como se puede advertir en publicaciones como la del francés M. J. Bertrand (1979) sobre el impacto del poder ejecutivo en las capitales nacionales, que analizará la función administrativa en la

ciudad y la evolución de la localización de las oficinas y el crecimiento de los funcionarios, así como el espacio social del centro urbano afectado. Pero en la base de los estudios se suelen abordar sobre todo la dotación administrativa de oficinas y su distribución espacial, relacionada con aspectos de segregación espacial y desequilibrios en el interior de las ciudades o en un marco territorial más amplio, con la distribución del empleo, o con la especialización funcional; como ha sido la aproximación de los geógrafos A. García Ballesteros y A. Gámir Orueta (1989) que han estudiado las tendencias de la distribución espacial de las actividades administrativas, de concentración y de dispersión o suburbanización.

Podemos adelantar aquí un planteamiento teórico acerca de los espacios administrativos del tipo siguiente: 1) el «espacio reglado», delimitado territorial y políticamente, el territorio administrativo (Instituciones internacionales, los Estados, las regiones, circunscripciones diferentes y básicas); 2) el «espacio funcional», de la actividad de producción terciaria, las oficinas e inmuebles específicos o de uso múltiple; 3) el «espacio de las sedes administrativas», o centro administrativo además de centro comercial y de negocios; y 4) el «espacio servido», en cuanto al alcance de la función administrativa, espacio provisto o desprovisto, el área de influencia. Territorio, actividad y función económica, sedes y espacios puntuales, accesibilidad y provisión del servicio administrativo, son así elementos claves en la correlación espacial geografía-administración.

Para los geógrafos españoles puede ser relevante, desde el enfoque anterior, una aproximación a los servicios administrativos en la España actual, a partir del nuevo mapa autonómico diseñado por la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía y una legislación diversa, que ha modelado una diferente organización territorial administrativa del Estado español, que enlaza, además de la propia historia constitucional española, con un proceso más amplio de regionalización de los sistemas políticos europeos; análisis, pues, de cuestiones referentes a la organización administrativa y su reglamentación. Cabe para los geógrafos la tarea de examinar los nuevos rasgos de la Administración territorial española y en especial la descentralización administrativa y las características espaciales del modelo administrativo español en sus distintas escalas.

Aproximación desde una voluntad de comprender el fenómeno de los espacios administrativos y la necesidad de apoyos interdisciplinares, coincidiendo con Cl. Bataillon (1974, pp. 9-10) cuando expone que «el geógrafo no tiene ciertamente la formación de un jurista especialista de administración pública, y está a menudo incómodo delante de los problemas de

mecanismos administrativos. Sin embargo es sensible a las diferencias concretas que cubre una institución y puede, a partir de su experiencia, criticar el funcionamiento real de los medios locales o regionales...». Si somos en este caso conscientes de nuestras limitaciones, no por ello vamos a dejar de analizar cuantos fenómenos y elementos de las Administraciones Públicas que tengan efectos espaciales y de organización del territorio.

1. TERRITORIO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Definamos en principio la Administración Pública como elemento del Estado y de sus instituciones dependientes, constituyendo su concreción real y producto histórico. Es necesariamente una zona de la actividad desplegada por el poder ejecutivo que gestiona la satisfacción de los intereses generales y cuyos entes territoriales forman asimismo parte de la organización territorial del Estado. O lo que es igual, «el poder público, dotado de personalidad jurídica, que bajo la dirección del Gobierno y con sujeción plena a la Ley y al Derecho satisface al interés general de una comunidad políticamente organizada» (J. Berriatúa San Sebastián, 1988, p. 30).

Los rasgos esenciales anteriores de la Administración se enmarcan dentro de un modelo administrativo territorial «a la francesa», en cuanto a la administración periférica de las provincias y la generalización del régimen municipal. En este modelo revolucionario-napoleónico de dos siglos de tradición hay que considerar en Europa, además de la propia Francia, los casos de España, Portugal, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia. Y coincidentemente en casi todos estos mismos países y «a partir de los años setenta se va a operar en un cuadro regionalizado, es decir, caracterizado por la presencia de vigorosas instituciones de ámbito regional con legitimación electiva, frecuentemente dotadas, incluso de poderes legislativos y, en cualquier caso, de considerables atribuciones que inciden de diversa forma sobre el ordenamiento de los municipios y de los entes intermedios» (L. VANDELLI, 1989, p. 186). Las regionalizaciones y reformas locales han sido generalizadas en los países europeos donde dominaba el modelo centralista francés, aunque con las diferencias y matices particulares de cada Estado.

En el ordenamiento administrativo español se sintetizan los últimos reajustes en los siguientes rasgos particulares (Cf. L. LÓPEZ TRIGAL, 1981): a) la generalización del proceso autonómico regionalizador en un

breve período de tiempo, (salvo hasta el momento Ceuta y Melilla), con cierta diferenciación en cuanto a competencias y por tanto capacidad de actuación entre unas y otras autonomías; b) la no intromisión, en cambio, en la autonomía municipal, resolviendo tan solo en parte los problemas de la fragmentación de las entidades municipales con fórmulas de mancomunidades y asociaciones municipales a efectos de servicios; y c) la introducción en el sistema de entidades territoriales de una nueva entidad local de tipo intermedio que es la comarca, aunque no en todas las regiones y en la actualidad en muy pocas se haya iniciado el proceso comarcalizador, y la isla, generalizada en las dos comunidades insulares.

Pero además de estos nuevos elementos introducidos o reordenados en los últimos años, se conservan elementos comúnmente aceptados de la situación anterior de la Administración, al mismo tiempo que se refuerzan nuevos canales institucionales y nuevas formas de descentralización y desconcentración, como de colaboración y coordinación, a través de la normativa del Estado (como es el caso de los Estatutos de Autonomía, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, o el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1986), y de la norma propia de las Comunidades Autónomas (de regulación de las relaciones entre la Comunidad y las Entidades Locales, de comarcalización y de organización territorial).

La configuración del Estado de las Autonomías ha supuesto una nueva distribución espacial de la Administración al intercalarse nuevas entidades territoriales, las regiones y las comarcas e islas. Partiendo de esta premisa reglada, se ha conmovido la asunción de las competencias administrativas: del Estado se detraerán atribuciones para la región autonómica, y de la provincia y de la misma región se trasladarán competencias para los entes comarcales e insulares. En todo caso, la red administrativa no será implantada uniformemente, puesto que son muy variadas las situaciones de arraigo de instituciones como la provincia o la comarca en unas y otras regiones. Pero «lo cierto es que prevalece por ahora un modelo básico de organización administrativa de las Comunidades Autónomas que en líneas generales privilegia la permanencia de una relativamente fuerte estructura burocrática propia y centralizada, no habiéndose profundizado todavía en el desarrollo de los factores de descentralización que se contemplan en los Estatutos, en la legislación del Estado y en la organización territorial de algunas Comunidades Autónomas» (J. TORNOS et alia, 1987, pp. 83-84). Y en su conjunto todo el sistema administrativo ha sido influido de paso por la configuración autonómica, como ha ocurrido con la específica

Administración Judicial (L. LÓPEZ TRIGAL, 1989), además de la Administración Militar.

Por otro lado, el desarrollo de la descentralización que se ha producido en las esferas regional y local ha producido que surgieran algunos problemas significativos en relación con el carácter desigual de las autonomías regionales, la coordinación entre los diversos entes administrativos y los mismos caracteres de la descentralización de la acción administrativa, a la que no pueden adaptarse las pequeñas entidades territoriales municipales, como fruto de la situación actual del trasvase de competencias. Pero, con todo, la anterior división territorial administrativa española, aún sin haber sido sustituida en sus componentes provincial y municipal (con un número muy excesivo de pequeños municipios, hasta un punto extremo en regiones como Castilla y León, con 2.335 entidades municipales), se han impuesto nuevas entidades territoriales en los ámbitos regional y comarcal que van satisfaciendo las expectativas ciudadanas de tipo político administrativo que se habían generado con el actual proceso democrático.

2. ACTIVIDAD Y EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA. EL CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA

Hay ya un trecho andado desde el inicio de la transición democrática española, que en buena parte se ha superado el legado de la Administración del Estado central, en especial en relación a las Administraciones Locales, además de la innovación de las Administraciones Autonómicas. La Administración Pública de España de hoy es bien diferente a la de hace poco más de una década. De una Administración local tutelada, sometida al poder central, desprestigiada, sin participación ciudadana y con una situación financiera y de gestión insuficiente, se ha pasado a unas Corporaciones Locales (Diputaciones, Cabildos y Consells, Comarcas y Ayuntamientos) que actúan con un importante grado de autonomía, participación democrática, y con un marco jurídico que les permite una financiación y gestión más eficaces y coherentes. Los cambios inducidos por la nueva situación político-administrativa en la actividad y gestión autonómica como local están exigiendo un funcionamiento orgánico nuevo o renovado según cada institución territorial.

El reforzamiento de la Administración Pública española es así debida a la nueva situación política. Pero se presenta asimismo como una de las

bases del crecimiento de la actividad económica a la vez que el principal agente de redistribución de prestaciones de servicios sociales en la medida competencial de cada institución.

La estructura del sector público español, a través de los cambios ocurridos durante los años ochenta, representa claramente las diferencias de participación entre las tres Administraciones: si el gasto público total era en 1981 en un 88,0% del Gobierno central, un 10,4% de los Gobiernos locales, y tan solo el 1,6% de los incipientes Gobiernos autonómicos; en 1986 será mermado el gasto del Gobierno central al 77%, mientras que asciende moderadamente el gasto local al 11% y especialmente rápido los gobiernos autonómicos, con un 12% restante, una vez generalizado el proceso regionalizador. En la actualidad, hacia 1990, las autonomías de mayor número de competencias (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias) alcanzan magnitudes diferentes al promedio anterior, con proporciones superiores a 20% en sus propios ámbitos. El reto de alcanzar pronto índices de gasto en torno al 50% para la Administración central consecuentemente con un restante 50% en la suma de las autonomías y municipios puede ser pronto realidad en cuanto se trasvasen competencias de Educación y Sanidad a las regiones que no disponen de las mismas, además de un fortalecimiento mayor de la Administración Local como consecuencia de la reciente Ley de Financiación de los Entes Locales.

Hasta ahora, la nueva situación de mayor descentralización ha supuesto una amplia movilidad de funcionarios vinculada al traspaso de los servicios (más de 400.000 puestos de trabajo traspasados desde que comenzaron las transferencias de la Administración central a la autonómica). Los principios de descentralización y proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos son los que han impulsado este modelo de organización territorial administrativa, aún no concluido por estar pendiente tanto la asunción de mayor grado de competencias por el segundo grado de autonomías, cuanto por el mismo proceso de distribución de competencias en entes intermedios a nivel supramunicipal para frenar lo que podría ser la tendencia a su vez de centralización regional, constituyéndose los Entes Locales también como unidades de acción descentralizada.

La evolución general del empleo en la Administración Pública en España está caracterizada por un incremento constante en los años anteriores, como ciertos autores lo han estudiado a través de estimaciones de las plazas presupuestarias, con un número que varía de 652.874 plazas en 1962 a 771.428 en 1980, aunque se entienden que son cifras muy relativas como estimaciones de parte del personal empleado en la Administración y

por otro lado «con la información actual no se sabe ni se puede saber el número de funcionarios...» (M. BAENA DE ALCÁZAR, 1984, p. 24). Por su parte, García Ballesteros y Gámir Orueta (p. 375) señalan que el sector público ha pasado de emplear 1.094.300 personas en 1976 a 1.449.700 en 1985. Pero hasta fecha reciente no se han podido establecer con cierta exactitud los efectivos de las Administraciones Públicas, después del establecimiento por Real Decreto en 1986 del Reglamento del Registro Central de Personal de la Administración, al que se han sumado posteriormente Registros de cada Comunidad Autónoma.

El personal al servicio del Sector Público se distribuye del siguiente modo según el Ministerio de las Administraciones Públicas: a) El Sector Público Estatal acoge al personal funcionario de la Administración Civil del Estado y de sus Organismos Autónomos; personal funcionario civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos Autónomos; personal funcionario al servicio de la Administración de la Seguridad Social; personal laboral al servicio de las Administraciones anteriores con contrato superior a 6 meses; personal contratado administrativo, interinos y eventuales al servicio de la Administración del Estado; personal al servicio de la Administración de Justicia; personal de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado; personal de las Fuerzas Armadas; personal estatutario de la Seguridad Social; Altos Cargos; personal que presta servicios en las Sociedades Estatales. b) El Sector de las Comunidades Autónomas, en el personal funcionario; personal laboral; personal contratado administrativo, interino y eventuales; Altos Cargos; además de personal que presta servicio en Sociedades de las Comunidades Autónomas. Y c) al Servicio de la Administración Local, el personal funcionario de Habilitación Nacional; personal funcionario propio de la Administración Local; personal laboral al servicio de la Administración Local; y de las Sociedades de la Administración Local.

Pues bien, a fin de 1989 este personal suponía, según la fuente del Ministerio de las Administraciones Públicas en documentación interna, un total de 2.158.808 empleos, que se subdividía en el Sector Estatal con 1.308.692 empleos (60,7% del total anterior), el de las Comunidades Autónomas, 514.273 (23,8%), y el de la Administración Local, 333.843 (15,5%). De este modo, se cuenta en la actualidad con cifras muy superiores a las estimadas por diversos autores para los años 60 y 70, por la incorporación de todo tipo de personal afecto al Sector, así como el personal perteneciente a servicios como la Educación y Sanidad públicas, a la vez que es perceptible el crecimiento de la plantilla de personal administrativo público y otros durante los años 80.

PRESUPUESTOS DE GASTOS (1988) EN MILLONES DE PESETAS,
Y PERSONAL (1989) AL SERVICIO DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

Comunidad	Total Gastos	Gasto Personal	%	Personal
Andalucía	799.966	335.638	41,9	155.143
Aragón	48.670	13.731	28,2	6.685
Asturias	49.305	13.998	28,3	6.232
Baleares	16.545	5.292	31,9	2.066
Canarias	123.988	56.138	45,2	28.117
Cantabria	32.521	6.190	19,0	2.794
Castilla y León	90.128	30.221	33,5	15.081
Castilla-La Mancha	89.217	17.891	20,0	9.093
Cataluña	710.234	212.108	29,8	96.518
Extremadura	47.898	11.877	24,7	6.780
Galicia	235.720	75.558	32,0	35.276
Madrid	183.787	51.500	28,0	25.625
Murcia	39.244	12.305	31,3	5.187
Navarra	85.472	18.690	21,8	6.653
País Vasco	304.344	114.090	37,4	40.786
La Rioja	14.928	4.399	29,4	2.030
Valencia	374.659	157.695	42,0	70.207
Total Comunidades	3.246.626	1.137.288	35,0	514.273

Fuente: Ministerio de las Administraciones Públicas.

El anterior cuadro de datos de la Administración autonómica delimita las diferencias presupuestarias como de plantilla y el gasto correspondiente al capítulo 1 de personal, entre las distintas Comunidades, siendo especialmente los sectores de personal docente y sanitario los que incrementan sobremanera el gasto como el personal (que suponía en 1989 el 67% del conjunto) en las Comunidades con estas competencias. Sin embargo el crecimiento del gasto ha sido muy rápido en general, como se puede observar, por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Castilla y León, que ha pasado en su primer año de autonomía de gestionar un presupuesto en el año 1983 de escasamente 2.000 millones de pesetas a un presupuesto

para el ejercicio de 1985 próximo a los 56.000 millones, y en 1991 a cerca de 163.000 millones de pesetas; mientras que el personal alcanza en la misma comunidad a finales de 1990 los 17.104 empleos.

Es así evidente que la Administración Pública en España es un amplio e importante sector de la economía, y por la misma razón incide directa e indirectamente en otros sectores y actividades económicas. Las cantidades de empleos y su potencial de crecimiento, el nivel de producción de los servicios administrativos, sin olvidar la intervención de los grupos de funcionarios de carrera en el Poder Político y fuera de la Administración, son manifestaciones de la influencia y magnitud alcanzada en nuestra sociedad por este sector, al igual que en los países industriales. Y en este sentido, la reforma democrática española del final de los años 70 se ha traducido en una mayor diversificación de las Administraciones Públicas y la merma relativa del sector de la Administración Central, en beneficio de las Administraciones Autonómica y Local, que han de incrementar aún más sus efectivos en años próximos, tal como está planteado el principio de descentralización administrativa.

3. LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LAS ADMINISTRACIONES

Frente a la voluntad política descentralizadora del nuevo sistema político administrativo español se opone la tendencia general a la concentración espacial de las actividades administrativas en sus diferentes escalas, tanto a nivel territorial como intraurbano, como han mostrado García Ballesteros y Gámir Orueta a nivel de la capital de España (p. 383): «la tendencia inmediata y a medio plazo que muestra Madrid es precisamente la de reforzarse como principal enclave nacional de las actividades de gestión... Así lejos de desmembrarse el principal foco decisional del país en favor de las capitales autonómicas, se consolida aún más en calidad de enclave sustentante y receptor de una organización». Como anteriormente ya exponía a nivel intraurbano Bertrand (p. 22) para las ciudades de Moscú, París, Londres, Bruselas o Roma... «La Ciudad prohibida de Pekín, el Kremlin de Moscú y las ciudades imperiales japonesas responden a este esquema antiguo, que, a través de regímenes sucesivos, mantiene en un mismo emplazamiento a los órganos fundamentales del Estado».

Dependiendo del rango jerárquico de cada nivel de los entes administrativos así será la dimensión de la función desempeñada por cada uno de

éstos. Así, por ejemplo, cuando se pasa a la elección de sedes político-administrativas de capital regional o autonómica entre algunas de las ciudades españolas, la redefinición de la capital provincial como sede de la Administración periférica central y autonómica (cuando se trata de alguna de las diez autonomías pluriprovinciales) además de la Administración Local de ámbito provincial, o el de capital comarcal en algunos centros, supone la alteración en diferente medida de la estructura de las funciones administrativas y por tanto de la red de lugares centrales, debido a los nuevos servicios, viviendas para afrontar el empleo generado por estas nuevas funciones, nuevas obras de infraestructura... Todo ello se puede traducir en cambios correspondientes de nivel en la jerarquía urbana.

La ubicación de nuevas oficinas administrativas, ya sea desde la implantación de una nueva sede como son las capitales autonómicas, o ya desde la ampliación de un centro administrativo tradicional, alterará en mayor o menor grado la misma estructura urbana, la dinámica urbana, traduciéndose en ambos supuestos en un impulso de crecimiento, a la vez que supone cambios en el centro de la ciudad, según sea alentado el proceso de movilidad de las oficinas en dirección de los centros tradicionales o hacia la periferia. Y de la misma manera, ese proceso de relocalización de centros administrativos y de las oficinas se traduce en desplazamientos a nivel de la jerarquía de los subcentros intraurbanos, bien primando el centro decisonal administrativo preestablecido o bien propulsando un nuevo centro suburbano. De la primera modalidad será ejemplar el caso de los cascos antiguos o de los ensanches en las ciudades españolas, y de la segunda ciertos polígonos y ejes de crecimiento del extrarradio de la ciudad. Aunque a menudo en las nuevas capitales regionales españolas se ha producido de momento una diseminación de las oficinas y a la vez un proceso de localización mixta, tanto en los antiguos centros comerciales y administrativos ocupando viejos inmuebles rehabilitados o pisos de oficinas de la Administración central, como en la periferia donde espacios más amplios posibilitan la ubicación de modernos edificios bien accesibles y con espacios de aparcamiento. (Cf. J. INFANTE y G. ALBASINI, 1984).

Las sedes de las Comunidades Autónomas han sido definidas por cada Estatuto de Autonomía o en su defecto por Ley de la propia Comunidad, y recaerán en ciudades de tres tipos: a) en aquellas que estaba presupuesta y era indiscutida su centralidad regional anteriormente por coincidir en un mismo espacio autonomía con una sola provincia (Madrid, Oviedo, Santander, Pamplona, Logroño, Murcia —el legislativo radica en

Cartagena—, Palma de Mallorca); b) aquellas otras capitales de provincia situadas en autonomías pluriprovinciales, y seleccionadas como sedes por ser la ciudad de mayor talla y jerarquía del subsistema urbano, el centro urbano más representativo, el centro histórico más relevante (Valladolid, Vitoria, Zaragoza, Barcelona, Sevilla, Toledo, Valencia, y Las Palmas-Santa Cruz de Tenerife de forma compartida); y c) en las ciudades históricas y a la vez de mayor centralidad en el territorio regional, sin ser a la vez capitales provinciales (Santiago de Compostela y Mérida).

Al mismo tiempo, en estas ciudades coincide la capitalidad de la Administración Autonómica y los servicios regionales de la Administración Central (la Delegación del Gobierno) salvo en las dos últimas ciudades no capitales provinciales. Lo que representa conjuntamente con las sedes de las grandes y medias empresas industriales y de servicios privados, que han seguido también un proceso de organización regional en su ámbito propio, que estas ciudades acumulen activos y oficinas, y a ellas se destinan buena parte de los presupuestos en capítulo de personal. Así el ejemplo de la ciudad de Valladolid, la capital de un amplio territorio de nueve provincias, destinándose en su provincia un 30% de los presupuestos de personal (provincializado y sin provincializar) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; la concentración de efectivos será menor, paradójicamente, a nivel de la Administración Central, con sólo un 20% de los presupuestos de personal en la misma provincia vallisoletana.

Finalicemos a continuación con la distribución de los espacios administrativos en dos ciudades, Valladolid capital de región además de provincial, y León como capital provincial, en cuanto ejemplos que pueden manifestar, salvadas las particularidades de cada ciudad, rasgos en la dinámica actual de los espacios administrativos, que en buena parte sigue la dinámica general de cada centro urbano comercial.

La ciudad de *Valladolid*, como capital de ambas administraciones, juntamente con servicios municipales para unos 350.000 habitantes, viene recibiendo en los últimos años un notable refuerzo en efectivos del subsector de servicios, en 1960, con algo más de 15.000 empleos, y en 1984 (cuando se estrenaba de hecho la capitalidad regional), ya más de 26.000 empleos, y buena parte de ellos administrativos. Los edificios destinados a oficinas se concentraban hasta los años setenta en esta ciudad en el centro tradicional ubicado entre las plazas Mayor, de España y de Zorrilla, siendo sus ejes principales las calles Santiago, Ferrari, Duque de la Victoria y Miguel Iscar. En los últimos años, por el contrario, disminuyó la importancia de las funciones administrativas ubicadas en el centro, ya que fueron agrupadas

las de la Administración central en un edificio de usos múltiples en el polígono residencial de Huerta del Rey. En los años ochenta con la ubicación de sede de la Administración Autonómica hay una distribución de los nuevos servicios administrativos, de forma dispersa en oficinas, alquiladas en muchos casos, del centro urbano, y en edificios propios en el extrarradio de la ciudad.

Y la ciudad de *León* como sede de la Administración de ámbito provincial y local, es de una dimensión menor de efectivos, por corresponder a una menor centralidad y talla poblacional, pero representa en términos relativos una proporción semejante en el marco de las funciones urbanas a la de Valladolid. En cambio, en cuanto a la distribución espacial de las oficinas administrativas se advierte una distinción, como resultado de una diferente estructura del centro urbano. Se ubicaba la Administración hasta 1950 exclusivamente en el casco antiguo de la ciudad, desplazándose posteriormente hacia el Ensanche, con excepción de la Administración Local. Mientras tanto, los nuevos servicios periféricos de la Administración Autonómica se distribuyen en edificios en muchos casos de alquiler por todo el centro urbano, a la espera de un inmediato traslado al polígono residencial de Eras de Renueva, donde un edificio general albergará estas oficinas. Es así que en la ciudad antigua permanecen algunas de las Administraciones representativas de la capital legionense (Ayuntamiento, Diputación, además de la Audiencia Provincial y Gobierno Militar) después del traslado al Ensanche del Gobierno Civil y delegaciones ministeriales; pero a pesar de utilizar edificios de carácter monumental o de valor arquitectónico en ese casco antiguo se enfrentan ya a problemas de espacio para su ampliación y a dificultades de accesibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- BAENA DE ALCÁZAR, M.: *Estructura de la función pública y burocrática en España*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1984.
- BATAILLÓN, C.: «Organisation administrative et régionalisation en pays sous-développés», *L'Espace Géographique*, 1, 1974, pp. 5-11.
- BENNET, R. J. (ed.): *Territory and Administration in Europe*, London, Frances Pinter, 1989.
- BERTRAND, M. J.: *Geografía de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979.

- BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, J.: *La Administración Vasca*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- GARCÍA BALLESTEROS, A. y GÁMIR ORUETA, A.: «Las Actividades Directivas y Administrativas en España», en V. BIELZA DE ORY (coord.), *Territorio y Sociedad en España II. Geografía Humana*, Madrid, Taurus, 1989, pp. 369-384.
- INFANTE DÍAZ, J. y ALBISINI LEGAZ, G.: «Las nuevas funciones político-administrativas de las capitales regionales y su integración en los centros urbanos», en *VIII Reunión de Estudios Regionales*, Zarautz, Asociación Española de Ciencia Regional, 1984, pp. 224-240.
- LÓPEZ TRIGAL, L.: «Territorio y Constitución: el nuevo mapa de España», *Estudios Humanísticos*, 3, 1981, pp. 113-138.
- LÓPEZ TRIGAL, L.: «El mapa judicial de España», *Estudios Geográficos*, 195, 1989, pp. 308-314.
- TORNOS, J. et alia: *Informe sobre las Autonomías*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 1987.
- VANDELLI, L.: «El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, 1989, pp. 181-194.
- VARIOS: «Los Servicios», *Papeles de Economía Española*, 42, 1990.