

# LAS CAPITALES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ESPAÑA: SU SIGNIFICACIÓN DENTRO DE LOS SUBSISTEMAS URBANOS REGIONALES

*José María Serrano Martínez*<sup>1</sup>

Universidad de Murcia

## RESUMEN

La nueva organización política y administrativa de España en Comunidades Autónomas conlleva numerosos cambios de diversa índole. Las ciudades escogidas como capitales de esas entidades territoriales se ven favorecidas por su nuevo papel. Los subsistemas urbanos regionales están alterándose sustancialmente por la actual organización territorial. Sin embargo, la realidad que ofrecen no es en absoluto homogénea; por el contrario, las diferencias entre los subsistemas urbanos son notables.

**Palabras clave:** organización territorial; regionalización; Comunidades Autónomas; sistemas urbanos.

## ABSTRACT

The new political and administrative organization of Spain in Autonomous Communities bears numerous changes of diverse nature. The chosen cities as capitals of those territorial entities are favored by that new role. The regional urban subsystems are losing temper substantially for the current territorial organization. However, the actually that they offer is not at all homogeneous; on the contrary, the differences among the urban subsystems are remarkable.

**Key words:** territorial management; regionalization; Autonomous Communities; urban systems.

---

Fecha de recepción: 13 de noviembre de 2002. Fecha de aceptación: 5 de diciembre de 2002.

<sup>1</sup> Departamento de Geografía Física, Humana y Análisis Regional. Universidad de Murcia. Campus de La Merced. 30001 MURCIA (España). E-mail: jmserran@um.es

## 1. IMPORTANCIA Y SIGNIFICACIÓN DEL TEMA

La Constitución de 1978 dedica todo un Título (el VIII) a la organización territorial, además de otros artículos. Desde sus inicios numerosos autores tuvieron conciencia del cambio trascendente que ello representaba (Sánchez Agesta, L., 1980); por el contrario fueron pocos quienes vieron en ella un mero disimulo de descentralización (Beneyto, J. 1980). Dada la trascendencia del tema se ha escrito mucho acerca del proceso autonómico; y se ha hecho desde diferentes disciplinas, atendiendo a los plurales factores y consecuencias que encierra. Conforme pasan los años se ven sus consecuencias, a la vez que resulta más sencillo enfocar la realidad de esos años, cuando se hundía un régimen y afloraba una situación democrática (J.J. Linz, 1981).

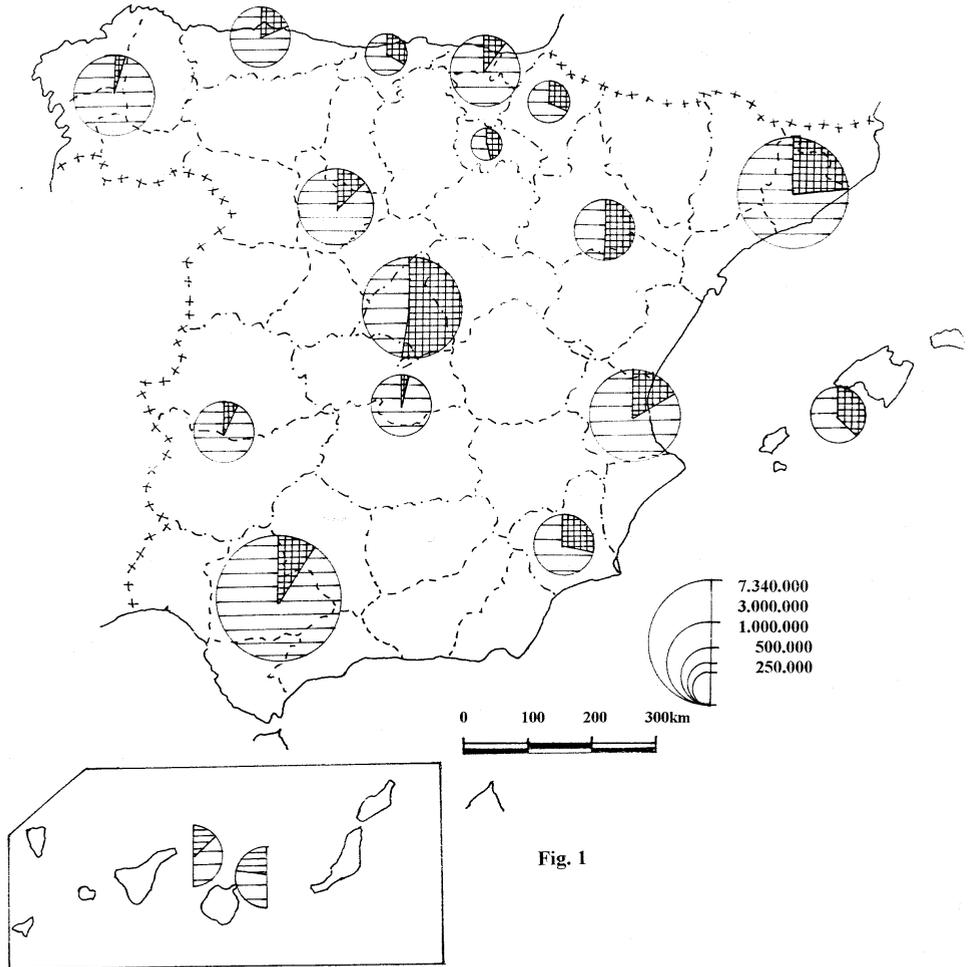
Para quienes nos ocupamos del estudio del territorio, en este caso, desde la Geografía, el momento presente ofrece, desde luego, una oportunidad rica en realidades y con numerosos matices. Hace unos años apunté que España ofrecía un modelo práctico, real, de creación de regiones (Serrano Martínez, J.M<sup>a</sup>. 1994, a), con todo lo que ello encierra y significa. Se puede comprobar que desde hace casi un cuarto de siglo se está pasando de un modelo territorial centralizado, claramente jacobino, a otro de los más descentralizados del Mundo. De todo lo cual se derivan numerosas consecuencias que afectan a los más diversos órdenes de la vida española. Aquí, en consonancia con el título de este artículo, nos ocuparemos sólo de lo que significan las nuevas capitales político administrativas de las Comunidades Autónomas dentro de las correspondientes redes y subsistemas urbanos regionales.

La hipótesis central que se presenta a contrastar es que esas ciudades están asumiendo importantes competencias, de todo tipo. No se trata sólo del incremento de su poder, de la creación de numerosos entes institucionales y del aumento de funcionarios; indirectamente se puede advertir el desarrollo de un sustantivo proceso multiplicador que afecta a ámbitos muy dispares de su vida económica y social. Con frecuencia se constata un aumento de población. Pero es más significativo aún su incremento de centralidad, en tanto que numerosas funciones de rango elevado, se están instalando en todas ellas. A su vez, en tanto que nuevos centros político-administrativos para los correspondientes territorios, se persigue y pretende alcanzar una adecuada accesibilidad desde cualquier rincón de la Comunidad. Al propiciarlo la centralidad urbana capitalina se refuerza.

Por todo lo antes apuntado, creo que se camina hacia nuevas estructuras de las mallas urbanas autonómicas, dentro de las cuales, el protagonismo de estas capitales es notorio; si bien dispar, de unas a otras. Queda por ver cuál será la dimensión real y completa de estos cambios. Si hace unos años ya se percibía ese proceso (Serrano Martínez, J.M<sup>a</sup>, 1987, a), pasados tres lustros, creo que ahora se perciben esas transformaciones con mayor nitidez.

Deseo hacer una aclaración, aunque las actuales Comunidades Autónomas de España (en adelante y para abreviar CC.AA. en plural y C.A. en singular), no se corresponden en esencia con ninguno de los diferentes tipos de región, estudiados en Geografía, es preciso convenir que, si bien añade confusión llamarlas «regiones», es un término que está siendo comúnmente utilizado de manera ambivalente, de ahí que estimo, pueda hacerse también aquí.

**Porcentajes de población de las Comunidades Autónomas  
concentradas en sus respectivas capitales.**



## 2. COMPORTAMIENTO DISPAR DE LAS CAPITALES AUTONÓMICAS EN SU SIGNIFICACIÓN DEMOGRÁFICA

En todo estudio sobre mallas y redes urbanas, un aspecto esencial siempre es el tamaño demográfico de las diferentes ciudades integradas en ellas (Dematteis, G., 1983; Cori, B., 1995). En ese sentido, un aspecto que destaca sobremanera al fijarnos en estos centros urbanos es su enorme desproporción. Así, entre la mayor y la más pequeña, Madrid y Mérida, existe una relación de 1 a 57; y eso que a todos los efectos sólo se considera la población del correspondiente municipio central, caso de Madrid o de otras capitales autonómicas, no la de las respectivas aglomeraciones o áreas urbanas configuradas en sus proximidades. Tal desproporción es incluso superior a la que se advierte entre la población global de las CC.AA.; esta última es de 1 a 28. La razón de esto no radica sólo en la acusada jerarquía urbana española, tanto nacional como de las respectivas CC.AA.; también se debe a las peculiaridades que llevaron a la selección de las capitales autonómicas (López Trigal, L., 1985).

Quizás nada mejor que contemplar los datos concretos de estas ciudades, en lo que ha sido su evolución a lo largo del siglo: En el cuadro 1 se aportan:

CUADRO 1  
Capitales de las CC.AA., evolución de su población, valores absolutos

	1900	1950	1960	1970	1981	1991	2000
Andalucía- Sevilla	147.271	374.138	441.869	545.692	645.817	659.126	700.716
Aragón- Zaragoza	98.125	244.015	303.975	469.366	571.855	586.219	604.631
Asturias-Oviedo	48.374	79.287	124.407	152.453	184.473	194.919	200.411
Baleares-P. Mallorca	63.873	117.188	157.131	217.527	290.372	296.754	333.925
Canarias-Las Palmas	43.960	153.856	192.188	263.407	360.098	342.030	358.518
Canarias-Sta. C. de Tenerife	35.055	103.110	130.597	146.845	185.899	189.317	215.132
Cantabria- Santander	54.346	100.069	114.430	148.845	179.694	189.069	184.264
Cast.-Mancha-Toledo	23.375	38.136	40.660	44.190	54.335	59.563	68.537
Cast.León-Valladolid	70.951	119.499	150.959	233.974	320.293	328.365	319.129
Cataluña-Barcelona	528.946	1.276.675	1.526.550	1.741.979	1.752.627	1.623.542	1.496.266
Extremadura- Mérida	11.168	22.134	32.629	38.153	41.027	47.982	50.478
Galicia-Santiago	24.120	52.675	57.173	65.270	82.404	87.472	93.903
Madrid-Madrid	540.109	1.527.894	2.177.123	3.120.941	3.158.818	2.909.792	2.882.860
Murcia- Murcia	111.693	217.934	249.771	243.687	284.585	318.838	357.166
Navarra- Pamplona	30.609	68.288	93.429	145.026	177.906	179.251	182.666
La Rioja- Logroño	18.866	50.080	59.373	82.821	109.536	121.066	128.493
País Vasco- Vitoria	32.617	48.900	68.604	132.963	189.533	204.961	217.358
Reg. Valenciana - Valencia	215.687	503.886	501.777	643.003	744.748	752.909	739.014
C. A. Ceuta- Ceuta	13.843	56.909	64.728	62.607	65.264	68.288	75.241
C. A. Melilla- Melilla	10.182	76.247	72.430	60.843	53.593	56.497	66.263

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

Mallas urbanas regionales, nodos básicos

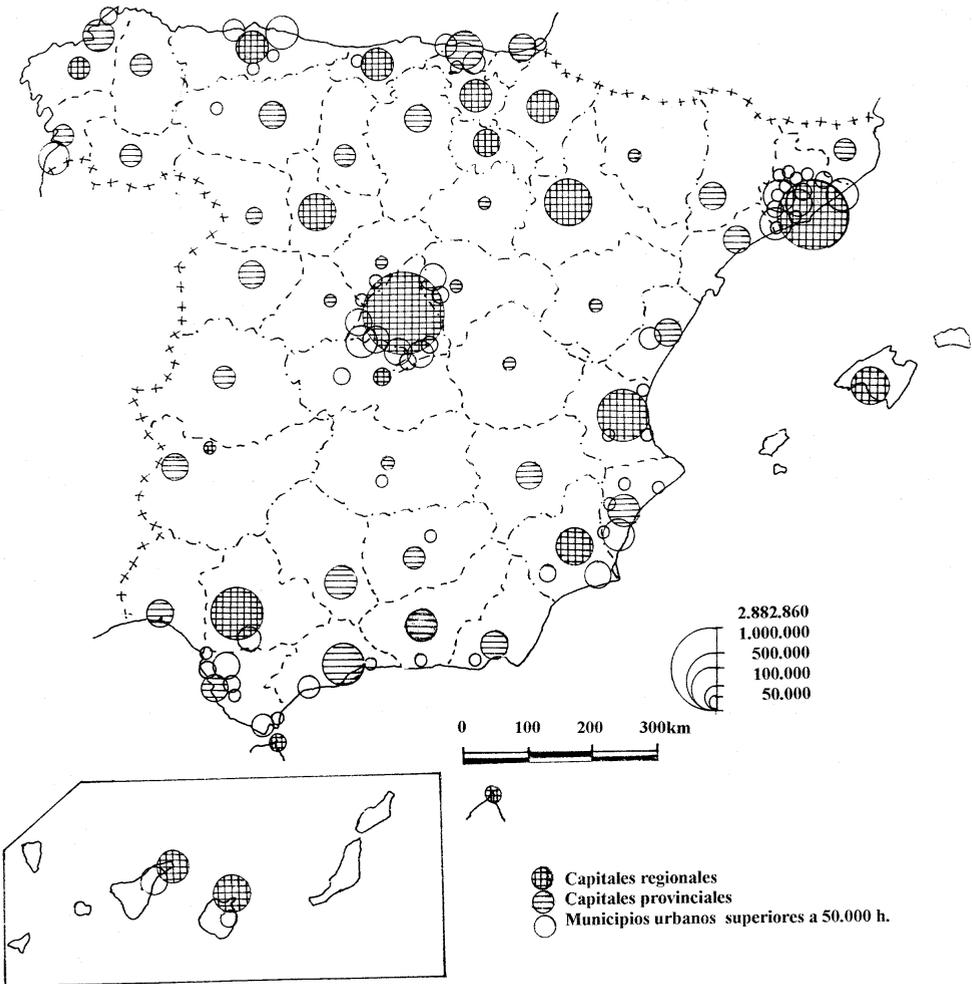


Fig. 2

De manera resumida, dadas las limitaciones de espacio de este artículo, señalo algunas aspectos esenciales al respecto:

- a) Todas las ciudades registran a lo largo del siglo un rápido crecimiento de población. Los valores absolutos muestran ganancias significativas. También, las proporciones porcentuales recogen, con frecuencia, ascensos de hasta siete veces la población existente en los inicios del siglo. No obstante hay diferencias apreciables de unas a otras.
- b) No es preciso insistir, por obvio, en que durante los primeros ochenta años la evolución de la población urbana de estas ciudades es del todo ajena a su condición de centros capitalinos autonómicos. Por el contrario, su incremento de población creo que se debe, sobre todo, a la circunstancia de que casi todas son capitales provinciales. No hay que olvidar que, salvo dos (Mérida y Santiago), tienen tal condición (Serrano Martínez, 1986). A la vez que, en ese tiempo, es cuando se ha producido un generalizado y continuo ascenso de la población en gran parte de las ciudades españolas.
- c) De forma complementaria se comprueba que, precisamente, durante las dos últimas décadas, se atempera el aumento demográfico de la mayor parte de estos municipios urbanos, toda vez que pierden fuerza las causas generales que propiciaron los aumentos registrados en años anteriores.

Así, puede resultar de interés, no sólo considerar el valor demográfico de las referidas capitales, sino también conocer lo que ellas significan en relación al total de la población contabilizada en sus correspondientes territorios autonómicos. En el cuadro 2 se especifican esos porcentajes.

De nuevo, aquí, los datos confirman la extrema diversidad existente de unas a otras capitales de CC.AA. Tal ocurre entre Madrid, Zaragoza y Logroño, que concentran el 55,3 %, 50,8 % y 48,6 %, respectivamente, sobre la Comunidad de Madrid, Aragón y La Rioja; frente a Santiago, Toledo y Mérida donde sólo se contabiliza el 3,4 %, 3,9 % y 4,7 % de sus correspondientes territorios, Galicia, Castilla-La Mancha y Extremadura. Por razones evidentes no se consideran en estas comparaciones las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Esas disparidades ratifican el peso tan diferenciado existente entre las capitales autonómicas (véase la figura 1). Así y todo, considero que, como iremos analizando, se pueden extraer una serie de consideraciones de gran interés.

Si limitamos nuestro estudio al comportamiento de la población residente en sus municipios durante los últimos veinte años se desprenden los siguientes hechos:

En esas dos décadas sólo cinco capitales autonómicas soportan retrocesos netos de población; son: Madrid, Barcelona, Valencia, Las Palmas y Valladolid. Pero, debe matizarse que en las dos primeras, donde los retrocesos son más fuertes (-275.958 y -256.361 h.), se debe a procesos de reorganización de sus correspondientes áreas metropolitanas. Incluso, también en Valencia sucede algo similar (-5.734 h.). Los municipios centrales, reducen su población a favor de sus espacios periféricos. Todo lo cual se enmarca dentro de lo que son corrientes de comportamiento generales detectados ya hace años en numerosas áreas urbanas del planeta (Berry, B.J.L., 1976). Las otras dos capitales autonómicas, Las Palmas y Valladolid, los retrocesos son tan menguados, que más bien cabe hablar de una situación de estancamiento. El resto de los municipios

CUADRO 2  
Significación porcentual de las capitales de las CC.AA. sobre el total de la población regional

	1900	1950	1960	1970	1981	1991	2000
Andalucía- Sevilla	4,15	6,63	7,82	9,11	10,03	9,61	9,55
Aragón- Zaragoza	10,57	22,38	27,88	40,71	47,78	49,74	50,81
Asturias-Oviedo	7,58	8,85	13,89	14,49	16,33	17,86	18,62
Baleares-P. Mallorca	20,19	27,93	37,45	40,82	44,27	42,23	39,49
Canar.-Las Palmas	12,06	19,05	23,79	23,40	26,33	23,48	20,89
Canar. Sta. Cruz.Tene.	9,61	12,76	13,51	12,64	13,59	12,99	12,53
Cantab.- Santander	19,47	24,68	28,23	31,73	35,02	36,11	34,69
Cas.-Man.-Toledo	1,68	1,85	1,97	2,55	3,30	3,61	3,95
Cast.Le.-Valladolid	3,02	4,14	5,23	8,77	12,40	12,94	12,87
Cataluña-Barcelona	26,66	39,67	47,43	34,11	29,42	27,24	23,89
Extremad- Mérida	1,28	1,62	2,39	3,26	3,85	4,42	4,72
Galicia-Santiago	1,16	1,95	2,12	2,44	2,93	3,23	3,44
Madrid-Madrid	69,87	83,79	119,40	82,97	67,40	60,05	55,38
Murcia- Murcia	19,21	28,83	33,05	29,29	29,78	30,89	31,08
Navarra- Pamplona	9,86	17,81	24,37	31,08	34,95	34,72	33,59
La Rioja- Logroño	9,89	21,68	25,70	35,30	43,07	46,27	48,64
País Vasco- Vitoria	5,42	4,70	6,60	7,12	8,85	9,79	10,36
Reg. Val. - Valencia	13,48	21,82	21,73	20,89	20,42	19,15	17,93
C. A. Ceuta- Ceuta	100,00	100,00	113,74	100,00	100,00	100,00	100,00
C. A. Melilla- Melilla	100,00	100,00	94,99	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

capitalinos salvan esos veinte años con ganancias netas de población; en muchos casos, con cifras elevadas.

Pero, no es suficiente con fijarse sólo en el comportamiento de las cifras absolutas. Creo que sirve de complemento calibrar la evolución de las capitales autonómicas, en referencia al comportamiento del conjunto de la población residentes en su territorio regional. En ese sentido, el balance es menos favorable. De todas las capitales (la bicapitalidad de Canarias la consideramos como una sólo, lo cual conlleva un balance favorable, dado que las dos ciudades registran un comportamiento del mismo signo), son siete las que en el año 2000 su población alcanza cifras porcentuales inferiores a las que correspondían en 1981. Las otras diez restantes experimentan aumentos en su nivel de concentración poblacional sobre el conjunto territorial. Ello viene a confirmar que, a pesar de la atonía general que el proceso de urbanización experimenta en España durante los últimos lustros, en la mayoría de los municipios capitalinos autonómicos no sólo continúa creciendo su población, sino que ese ritmo de aumento demográfico es mayor al que registra el total de la población de sus correspondientes demarcaciones político-administrativas.

### 3. REVALORIZACIÓN FUNCIONAL E INCREMENTO DE SU CENTRALIDAD URBANA

El creciente protagonismo de las CC.AA. dentro del conjunto del Estado es palpable. Son numerosos los indicadores que podemos aducir en ese sentido. Basta traer a colación, a título de ejemplo, algunos aspectos tales como la propia estructura del sector público en España. El cuadro 3, recoge un sucinto esquema donde puede comprobarse su evolución durante los últimos años:

CUADRO 3  
Estructura del sector público por niveles de gobierno en España  
(En porcentaje del gasto público total consolidado)

	Gobierno central	Gobiernos autonómicos	Gobiernos locales	Total
1979	88,0	0,1	11,9	100,00
1985	76,6	12,6	12,8	100,00
1990	67,5	19,2	13,3	100,00
1995	67,0	21,5	11,5	100,00
1997	63,8	23,9	12,3	100,00
2001*	60,0	26,0	14,0	100,00

\* = estimación

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (Ministerio de Economía y Hacienda).

En el plazo de veinte años se ha transformado radicalmente su estructura. El gobierno central, de forma progresiva, ha visto reducir su participación en 28 puntos. Por su parte, los gobiernos locales registran un ligero ascenso en su participación, aumento de 2,1 %.

CUADRO 4  
Estructura del sector público por niveles de gobierno en distintos países federales  
(En porcentaje del gasto público total consolidado)

	Gobierno central	Gobiernos intermedios	Gobiernos locales	Total
Australia (1996)	53,5	40,6	5,9	100,00
Canadá (1991)	40,4	40,8	18,8	100,00
Estados Unidos (1995)	54,4	21,6	24,0	100,00
Alemania (1996)	62,1	20,7	17,2	100,00
Suiza (1995)	51,5	27,7	20,8	100,00
Media sin ponderar	52,4	30,3	17,3	100,00

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund.

Son las CC.AA, las que pasan de la nada a significar el 26 % del total del gasto público español en el año 2001. Sobran los comentarios al respecto; los datos son por sí mismos elocuentes. Sólo cabe añadir que la composición es similar a la de otros países federales y más descentralizados del mundo. Eso se comprueba en los valores recogidos en el cuadro 4.

Se desprende que en lo referente al gasto ejecutado por los respectivos gobiernos centrales, todos esos países citados, salvo Alemania, participan con proporciones inferiores a la española. Pero en los denominados gobiernos intermedios, los equivalentes a los de nuestras CC.AA. resalta que incluso en dos Estados Federales, a menudo tomados como referencia, Estados Unidos de América y Alemania, sus correspondientes gobiernos «intermedios» (los llamados *länder* en la segunda y Estados en la primera) gestionan proporciones del gasto público consolidado inferiores a los de las CC.AA de España. Sólo Australia y Canadá mantienen una estructura descentralizada, en ese sentido, superior a la media española.

De la misma manera, la participación de los gobiernos locales en España, si bien con mucha menor rapidez, también contabiliza un ligero ascenso, incrementando en ese tramo temporal referido 2,1 puntos.

Acaso un indicador aún más claro se advierte al comprobar simplemente la evolución de los propios presupuestos de las CC.AA. españolas y lo que estos significan sobre el total del Estado. En el cuadro 5 se especifican tales datos:

CUADRO 5  
Evolución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas.  
Valores absolutos y significación sobre los presupuestos generales del Estado

	Valores absolutos, en mill. ptas.	% sobre el total del Estado
1986*	890.681,4	12,21
1990	4.801.581,1	25,09
1995	8.529.542,9	34,91
2000	12.511,430,0	34,48

\* Los datos de 19986 no incluyen los presupuestos de Navarra y el País Vasco

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

También esos valores registran un rápido y creciente ascenso de las CC.AA., sólo durante los tres últimos lustros, cuando el traspaso de competencias ha sido mayor, vemos como se pasa de significar el 12,2 % sobre los Presupuestos Generales del Estado, a más del 34,4 % en el año 2000. Se trata de un aumento neto de 22,2 %. Estas proporciones son aún más altas a las indicadas en los cuadros precedentes. Todo eso explica que en la situación presente, y tomando como referencia lo que sucede en los países más descentralizados de mundo, no queda ya mucho margen por recorrer en este apartado.

Una vez comprobados ya todos esos aspectos, cabe reflexionar acerca de lo que ello significa, en referencia a nuestro objetivo central de estudio aquí. La capacidad de gastar va unida a una competencia general de poder. El poder político emanado de

nuestra Constitución, y ejercido por las CC.AA., encuentra una traslación directa en sus respectivos territorios. Ha sido P. Claval, uno de los geógrafos que ha escrito reflexiones más lucidas al respecto (1978). Las diferentes formas de poder, la intensidad de poder, y las tipologías del poder, siempre trasladan su sesgo particular al territorio que abarcan y controlan.

En ese sentido, la acción de las CC.AA. no es una excepción, más bien al contrario. En el proceso de transición política que ha atravesado España, y en cierta manera, aun está viviendo, es fácil encontrar numerosos rasgos de fondo y forma que avalan esa afirmación (Clavero Arévalo, M., 1983). Desde los inicios de la modernización del Estado en España (principios del siglo XIX), el modelo territorial seguido ha estado sustentado claramente en una organización centralizada y jerarquizada, a imitación del Estado francés. La propia división provincial no es más que un ejemplo claro de esa concepción territorial. Durante dos siglos ese esquema ha dominado, salvo algunos episodios temporales cortos y convulsos. Se diría que ello ha calado hondo dentro de todos. Estas dos décadas transcurridas de organización autonómica y poder descentralizado constituyen la mayor excepción a nuestro devenir tradicional. Como todo eso sucede dentro de un marco de libertades sin igual, ha dado pie a todo tipo de reivindicaciones, lógicas la mayoría de las veces y extemporáneas en ciertos casos. Durante bastantes años, hemos vivido un autentico fervor autonómico donde parecía que el Estado era lo negativo; para algunos, incluso el enemigo a batir. Por el contrario, lo autonómico se ha intentado presentar y asimilar a algo positivo, favorable, incluso, aunque resulta ridículo, a «progresista».

La consolidación autonómica ha espoleado el traspaso de competencias, la rapidez en la transformación estructural y territorial de España, de acuerdo con lo señalado en la Constitución de 1978. Sólo así se explica que en poco más de veinte años se haya recorrido tanto camino.

Existe otro factor añadido que también ayuda a comprender todo eso: el llamado efecto demostración. El propio texto constitucional, si bien no con precisión, si con claridad, indica la diferencia, dentro de las unidades territoriales españolas, habla de nacionalidades y regiones. En cierta manera se comprende tácitamente a quienes se refiere. Pero al no explicitarlas, se planteó la posibilidad y el deseo de ciertas entidades autonómicas por emular a las primeras. Parecía se trataba de un reparto gratuito de alguna mercancía, donde todos predicaban y deseaban la igual absoluta (en aras de una justicia distributiva) que a cada uno debía alcanzar. Nadie deseaba quedar fuera.

Desde la perspectiva global que aquí nos interesa, lo que debe resaltarse es que la creciente capacidad de gasto disponible por los entes autonómicos, en cierta medida, se ha empleado en el propio proceso de construir y estructurar los propios espacios regionales creados. Téngase presente que la mayoría de ellos se encontraban totalmente desarticulados e invertebrados, como consecuencia de dos siglos en los que las unidades supraprovinciales, las cuales para denominarlas, se utiliza el nombre de «regiones» apenas contaban. Cuando lo hacían, eran tan plurales y variadas, como sus funciones específicas a cumplir. Los profesores Bradshaw y Estébanez (1985) recogen 24 modelos de regiones operativas existentes en España hasta esos años. Y aunque su significación y relevancia era dispar, desde luego constituye todo un síntoma de que en los inicios del proceso autonómico, la división regional podría haber sido otra muy diferente a la actual, con 10 o

25 CC.AA. Todo hubiera sido posible. Pero, no conduce a nada seguir en ese camino de reflexión ucrónico.

La transformación del sistema de poder, de la capacidad de gasto y gestión, y la consagración de las CC.AA. como sujetos activos y básicos dentro del conjunto español, ha supuesto, pues, un cambio radical y profundo de numerosos factores de la vida diaria, y, por supuesto, de lo que aquí más nos interesa, de sus aspectos territoriales. Veamos algunas consideraciones al respecto:

**Primera:** *La localización de los nuevos centros de poder.* Todas las CC.AA. han creado sus poderes legislativos y ejecutivos. Estos, junto a otros órganos e instituciones centrales, constituyen los centros de poder básicos de cada una. Directamente ello supone un reforzamiento notable de su dotación y equipamiento funcional. Todas son funciones de rango elevado, de las cuales dimana una influencia fuerte sobre el conjunto del territorio de la propia CC.AA. La centralidad, por tanto que ejercen aquellas ciudades concretas donde se ubican esas instituciones se ha visto ampliada sustancialmente. Toda la población de la respectiva región siempre que desee acceder a esos servicios centrales, de forma presencial, tendrá que dirigirse hacia aquellos centros urbanos, donde se localizan tales servicios.

**Segunda.** Directamente esas tareas conllevan la creación de cientos, con frecuencia miles, puestos de trabajo concretos. Pero, indirectamente, el efecto multiplicador que se deriva de las mismas es más amplio aún. Al respecto no viene mal recordar el peso tan significativo que representan los gastos de personal dentro del conjunto de los propios presupuestos autonómicos. En el cuadro que sigue se ofrece un resumen de tales datos:

CUADRO 6  
Gasto total en empleos dependientes de las Comunidades Autónomas

	Coste total en millones de pesetas	1990, valor 100
1990	3.358.335	100
1991	4.061.815	121
1992	4.376.451	130
1993	4.670.788	139
1994	4.798.073	143
1995	5.016.372	149
1996	5.542.318	165
1997	5.837.154	174
1998	6.380.836	190

Fuente: Utrilla de la Hoz, A. 2000.

Son cifras tales que en el presente se sitúan en proporciones alrededor del 60%, de sus correspondientes presupuestos; si bien en los inicios de los noventa, superaban el 70%. Al

paso de los años, y a medida que se asumían nuevas competencias, con mayores capacidades de gasto, el capítulo de personal ha perdido peso, dentro del conjunto presupuestario disponible. Los valores absolutos han crecido con fuerza a lo largo de toda la década pasada; pero más que ese comportamiento de datos globales, interesa comprobar que porcentualmente han significado casi su duplicación (Utrilla de la Hoz, A., 2000). Este apartado tiene una significación apreciable, por lo que conviene añadir algunos matices sobre él. Así resulta de interés conocer la evolución del número de funcionarios en España y comprobar que los dependientes de las CC.AA. alcanzan ya un protagonismo de primera magnitud. Los valores se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO 7  
Evolución de los funcionarios y su adscripción

	Estado	%	CC.AA.	%	Admón. Local	%	Total	%
1982	942.962	81,82	44.475	3,85	165.045	14,32	1.152.482	100
1985	655.213	50,90	355.278	27,60	276.600	21,49	1.287.091	100
1988	676.151	47,38	453.935	31,81	296.864	20,80	1.426.950	100
1991	698.887	41,92	593.453	35,60	374.656	22,47	1.666.996	100
1994	917.831	47,17	634.108	32,58	393.832	20,24	1.945.771	100
1997	905.451	44,14	720.331	35,11	425.470	20,74	2.051.252	100
2000	882.007	41,68	783.227	37,01	450.710	21,30	2.115.944	100
2001	753.783	34,14	998.992	45,24	455.357	20,62	2.208.132	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Ministerio de Administraciones Públicas y Anuarios El País.

En 1982 su número era, lógicamente, muy pequeño. Ha partir de entonces ha ido creciendo con fuerza. Los datos absolutos son espectaculares, se pasa de unos pocos miles en 1982 a casi un millón en el 2001, cifra que supera incluso a los funcionarios dependientes directamente del Estado. Creo, no obstante, que sirven mejor a nuestro cometido, fijarnos en las cifras porcentuales; en consonancia con los anteriores, se comprueba el ascenso desde, unos pocos puntos en los inicios de los ochenta, a algo más del cuarenta y cinco por ciento. Es una proporción que duplica ampliamente el total de funcionarios dependientes de las administraciones locales, y sobrepasa en once puntos los de la administración estatal. Estimo que dentro de pocos tiempo, cuando terminen de traspasarse todas las competencias a las CC.AA. pendientes aún, la proporción que alcanzará será superior al 50 % del total, quedando el Estado reducido a menos del 30 %.

**Tercera:** Continuando con el análisis de esa cuestión, conviene tener presente que una buena parte de los funcionarios contabilizados como dependientes de las CC.AA. son antiguos funcionarios estatales, transferidos, a la vez que se realiza el traspaso de competencias. Pero no debe perderse de vista que también la puesta en marcha, y posterior consolidación de todo el proceso autonómico, ha conllevado la creación nueva de decenas de miles de funcionarios. Eso contribuye a explicar que, en menos de veinte años, el total

de funcionarios públicos en España ha registrado un incremento de 1.055.650, lo que supone un ascenso del 91,55 % sobre la base cien del punto de partida. Ese abultado ascenso del personal dependiente de las diferentes Administraciones públicas ha motivado el siguiente comentario: «Es necesario eliminar el derroche por encima de todas las cosas, y para ello evitar los solapamientos de las administraciones públicas que están haciendo prácticamente lo mismo, en la misma área de servicios, y para los mismos ciudadanos. Es uno de los grandes problemas del Estado de las Autonomías, que todos apoyamos pero que por eso mismo no podemos dejar de criticar» (Tamames, R., 1999).

**Cuarta:** La ubicación concreta de todos esos funcionarios adscritos a las Administración Autonómica, evidentemente no se localiza de forma exclusiva, en las respectivas capitales político-administrativas. Debido a la disparidad de organización y estructura territorial de las mismas encontramos formas y modelos dispares. Cabe precisar que, de una parte, dada la pluralidad de las funciones traspasadas a las administraciones autonómicas, prácticamente en todos los municipios están presentes. Pero, desde luego son los centros mayores (aquellos que desempeñan tareas comarcales, o de ámbito espacial más amplio) quienes concentran un número mayor. De todas maneras, son las capitales de provincia los centros urbanos que contabilizan proporciones más altas; debido a que el esquema básico de organización territorial de España, lleva ya casi dos siglos funcionando y organizando todos los servicios públicos sobre ese diseño territorial (Burgueño, J., 1996; Calero Amor, A.M<sup>a</sup>., 1987). El peso de la provincia es tan fuerte que, incluso algunos gobiernos autonómicos que han intentado reducir su protagonismo, han terminado renunciando a ese propósito.

**Quinta:** Aunque no es correcto generalizar, dado que existen algunas excepciones y numerosos matices, como más adelante tendremos ocasión de verlo con más detalle, si es una realidad que, por lo común, en la mayoría de las CC.AA. españolas el modelo político-administrativo que ha ido configurándose responde a pautas centralizadoras. Los sucesivos gobiernos regionales en la mayoría de las situaciones ven en las nuevas capitales autonómicas los centros vitales desde los cuales, no sólo se realizará la gestión política y administrativa, sino que tales centros deben ascender en su afianzamiento funcional, en tanto que unidades centrales, de referencia obligada, en todo el funcionamiento territorial de las respectivas CC.AA. La propia ubicación en esas ciudades de todo el gobierno regional, ejecutivo, y legislativo (salvo contadas ocasiones en que existe una dual ubicación de ambos) ya conlleva un refuerzo notable para la vida urbana de tales ciudades. A menudo estas cuestiones no son aireadas; todo lo contrario, se intenta disimular, afirmando incluso lo contrario. Pero tras dos décadas de andadura autonómica ya es posible hacer abstracción de lo que dicen tantas proclamas políticas y programáticas y contabilizar sólo el resultado de los hechos. Estos constatan el afianzamiento y progresión de numerosos centralismos autonómicos. Sus capitales político-administrativas están «suplantando a Madrid». Es preciso dirigirse hacia ellas, sedes del poder, de la misma forma que antes, todo dependía del centralismo madrileño.

**Sexto:** No hay que olvidar que siete CC.AA. son uniprovinciales. En todas ellas la nueva organización autonómica ha significado un refuerzo notable para las capitales provinciales respectivas. A esa condición han sumado la reciente de capitales autonómicas. Con lo cual, su centralidad se ha incrementado, dado que buena parte de las funciones

de rango elevado, inherentes a su nuevo papel, se han localizado en la ciudad capitalina. Ello propicia un tendencia marcada de polarización territorial de todo el ámbito administrativo hacia el respectivo núcleo cabecera.

**Séptima:** En varias CC.AA. pluriprovinciales, la designación como nueva capital de una de sus capitales de provincia también ha supuesto numerosos aspectos dignos de resaltar. A menudo la nueva sede central autonómica designada coincide con la cabecera provincial más significativa de su demarcación, en cuanto a su número de habitantes, centralidad, etc. Es el caso de Sevilla-Andalucía, Valencia-Región de Valencia, Valladolid-Castilla-León, Barcelona-Cataluña, etc.; con frecuencia, pocos discutían tales designaciones; eran, si bien con diferencias entre sí, las ciudades más representativas, o más estratégicamente ubicadas para desempeñar tales cometidos. Sin embargo, a medida que se materializaban los traspasos de competencias y las nuevas dotaciones funcionales, varias capitales provinciales de sus respectivas CC.AA. han elevado sus quejas al sentirse marginadas y relegadas; ellas mismas reivindican para sí algunas de esas nuevas funciones asumidas por la reciente capital autonómica. La mayoría de las veces, esas protestas se han cerrado sin éxito. Como mucho se ha accedido a que tal o cual órgano o entidad de rango autonómico se instalase en algunas de esas capitales provinciales descontentas; poco más. Los veinte años de funcionamiento autonómico han transcurrido, pues, con un reforzamiento funcional apreciable para todas las nuevas capitales regionales.

En definitiva, como antes se apuntó, en buena medida todo ello se debe a que la cultura y la mentalidad predominante en España es la de reproducir el modelo centralista de gestión y organización territorial (cfr. Alonso Fernández, J., 1986 y 1990). Lo que ha venido funcionando en el Estado centralizado, se repite y copia en los territorios autonómicos. Las excepciones a tal proceder son escasas y reducidas. Por otro lado, este modelo es muy común en la mayor parte de la organización de redes y sistemas urbanos de los países de nuestro entorno (Mainardi, R., 1983; Coraggio, J.L., 1985; Corna Pellegrini, G., 1995).

Son numerosos los aspectos, de diferente naturaleza, que se advierten en referencia a esa tendencia indicada. Todos los esquemas de organización de los servicios públicos han mantenido esa pauta. La capital autonómica debía ser ante todo primada, en tanto que nuevo centro de poder y de dirección territorial. Algunos estudios recientes desentrañan y analizan esas cuestiones con análisis pormenorizados, centrados en algunas regiones españolas (Navarro Luna, J., 1999).

Dentro de una lógica autonómica, la «construcción de sus regiones» ha pasado también por numerosos aspectos formativos y educacionales que han tenido como misión directa ensalzar el espíritu y la idea regional hasta conseguir que la mayoría de la población se sienta vinculada con ese proyecto autonómico. Se trata así de que todo lo que abarca el ámbito regional sea vivido y sentido como algo propio. Y no hay que olvidar que, en definitiva, la idea de región, descansa en ese asentimiento y sentido de pertenencia personal mayoritario (Dumolard, P., 1975). Alcanzado y asumido ese objetivo con cierta intensidad y generalización, la población termina viendo como normal, la propia preeminencia de la capital regional, como algo consustancial a su vivencia regional. Como un símbolo más de pertenencia y dominio común, en línea con lo que hace años señaló R.E. Dickinson (1961). Así se menoscaba y reduce cualquier disiden-

cia hacia la realidad construida y se acepta mejor el nuevo planteamiento territorial configurado.

De todas maneras, para facilitar, ese desarrollo cotidiano de la vida regional y en el proceso de construcción de regiones, un aspecto muy cuidado y en el que se han invertido sumas cuantiosas es el de los transportes y comunicaciones. Alcanzar una accesibilidad fácil de unas partes a otras, de las comarcas entre sí, y de todo el territorio regional con la propia capital autonómica, evitando que permaneciesen en situación de desenclave algunas áreas extensas de la Comunidad Autónoma, ha sido y es un objetivo constantemente perseguido por los diferentes gobiernos de las CC.AA.; para esto se han seguido varias vías de actuación. Tales políticas de infraestructuras pueden rastrearse en los diferentes modos de desplazamiento existentes; si bien los transportes por carretera, dada su especial relevancia y uso, son los de mayor protagonismo, aunque no han faltado también los relativos a los otros modos de transporte.

La situación de partida era básicamente dispar. En las siete CC.AA. uniprovinciales, dado que la antigua capital provincial es la nueva sede central autonómica, toda la organización de los transportes, en especial los terrestres, se habían diseñado por lo común, de acuerdo con la estructura centralizada que hacía de estas ciudades los puntos básicos de referencia en el organigrama de vertebración nacional. Más complicada resulta la situación de las CC.AA. pluriprovinciales. La conexión e integración de varias demarcaciones administrativas, resulta más complejo. El modelo de organización espacial anterior había llevado a que provincias vecinas no contasen con los medios suficientes para alcanzar una adecuada conexión. Ahora la designación de nuevas capitales autonómicas, representaba todo un reto a superar; tanto si las sedes escogidas era una de las varias capitales provinciales existentes, como si se trataba de la elección de un municipio sin la categoría administrativa de capital provincial.

Se añaden algunas referencias a ello, siguiendo los diferentes modos de transporte. La carretera en España, como es sabido, es el modo de mayor relevancia. A través de ellas se realiza (año 1995), el 90,16 % de todos los desplazamientos de viajeros y el 77,24 % de mercancías. Por eso es al que debe dedicarse más atención, a la vez que sobre él es posible llevar a cabo mayores y más numerosas actuaciones. En ese sentido, cabe precisar que, de una parte, se ha tratado de inversiones directas, desde los propios presupuestos de las CC.AA. A cargo de estos se han realizado numerosas actuaciones centradas en la construcción de tramos, más o menos largos, de autovías y vías rápidas en aquellos trechos considerados estratégicos para una mejor vertebración de los correspondientes territorios regionales. De otra, en colaboración con las autoridades estatales pertinentes, se ha auspiciado su puesta en servicio. También con la nueva organización autonómica, los respectivos gobiernos regionales han sugerido o presionado a la Administración central para que se incluyesen aquellas obras de su especial interés entre las realizaciones prioritarias a emprender. Así, no cabe duda que la nueva correlación de fuerzas territoriales, impulsa una acentuada competitividad entre las regiones que pugnan por no quedarse marginadas o disminuidas en las inversiones del Estado. Con el anterior sistema provincial, tales procedimientos no era tan sencillo aducirlos ni que tuviesen éxito; ahora sí.

El traspaso de competencias sobre importantes tramos de vías a las CC.AA. ha brindado a éstas llevar a cabo mejoras sustanciales en aquellos trechos de mayor prioridad para

su vertebración regional. En los correspondientes diseños de estrategias regionales, la fácil accesibilidad hacia las nuevas capitales autonómicas siempre ha gozado de atención especial. Dada la generalización de los automóviles en España, con ello se garantiza una fluidez de desplazamientos y accesibilidad hacia los nuevos centros funcionales de las CC.AA.

Así mismo, los propios servicios de líneas regulares de autobuses han sido y son objeto de atención por los gobiernos autonómicos, situando, de manera lógica, entre sus intereses prioritarios aquellos servicios que propician la vertebración territorial.

El modo de transporte ferroviario representa en España cifras de tráfico menguadas. En el mismo año de referencia, antes citado, era el 5,90 % de los desplazamientos de viajeros y un porcentaje aún más reducido de mercancías, 1,28%. Pero así y todo, en los ferrocarriles de vía estrecha, donde su capacidad de actuación es mayor, los gobiernos autonómicos se han interesado por aquellos trechos de vías de interés regional. Incluso en los atendidos por RENFE, no han faltado tampoco las acciones conjuntas entre esa entidad y los respectivos gobiernos autonómicos, para que algunos tramos, considerados de interés regional, continuasen en servicio, dentro de ciertos acuerdos y convenios.

Para el nuevo diseño de la Alta Velocidad, son conocidos los intentos de los diversos gobiernos autonómicos para que los futuros trazados viarios no marginen su territorio y atiendan los intereses regionales. Queda por ver el éxito de tales empeños. No siempre, aún queriéndolo, son compatibles los intereses comunes de la nación con aquellos otros que limitan su atención a los ámbitos regionales autonómicos.

Incluso, en el transporte aéreo, se conocen los deseos de varios gobiernos regionales por contar con servicios de esa naturaleza. Quedar al margen de ello, constituye, no lo olvidemos, un inconveniente cara al futuro. Si bien, a nadie se oculta, que muchos de estos servicios, lo costoso, no es tanto la inversión inicial de construcción de las infraestructuras de transporte necesarias, sino su mantenimiento posterior; en especial, cuando ello comporta graves y continuos déficits de explotación y mantenimiento de tales servicios.

Como reflexión final de este apartado cabe decir que la nueva organización territorial de España, ha supuesto la creación de nuevas capitales político-administrativas, con todos los efectos complejos y plurales que estas encierran. Diseñadas sobre el papel, la voluntad y la acción de los gobiernos autonómicos, está ayudando para hacer de ellas, las capitales autonómicas, los nodos centrales de vertebración regional. A través de tales acciones se propicia una mayor centralidad de las mismas. Su nuevo «rol» las ayuda a conseguir un puesto de primera significación dentro de los correspondientes subsistemas urbanos regionales. Se trata de un proceso lento, donde confluyen numerosos factores de diferente naturaleza. Pero el tiempo trabaja a su favor. Al paso de los años se confirma su ascenso y protagonismo progresivo.

#### **4. UN MODELO PLURAL DE ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SUBSISTEMAS URBANOS**

A pesar de la carencia de una regionalización político-administrativa en España y de la organización centralista del territorio se habían ido configurando una serie de subsistemas urbanos de ámbito regional y naturaleza funcional, como suele suceder en países de

nuestro entorno y características similares (Herbert, D.T.; Thomas, A.C., 1990). La propia dimensión global de España y su singular composición espacial ha contribuido a ello (Floristán, A., 1988). En numerosos estudios al respecto así se afirma (casas Torres, J.M.I., 1980; M. Ferrer, 1990 y 1992); si bien no siempre coinciden del todo las apreciaciones que hacen de los mismos los diferentes autores (A. J. Precedo, 1986 y 1988; Serrano Martínez, 1987, b y 1994, b). También, lógicamente, durante los últimos decenios se habían advertido ciertos cambios y modificaciones en esos subsistemas urbanos (A. Precedo, 1990; Serrano Martínez, 1998).

La actual estructura política administrativa, que se analiza aquí, propicia la confirmación de algunos de esos subsistemas, el inicio en el funcionamiento de otros, así como ciertas distorsiones en unos terceros; caso de aquellos donde no existe concordancia entre los organigramas funcionales de los subsistemas urbanos en funcionamiento y los que se derivan de la nueva estructuración autonómica. Todo lo anterior, junto a la disimilitud de las CC.AA. españolas, y de las propias capitales seleccionadas, favorece la complejidad de modelos de organización y funcionamiento de los subsistemas urbanos regionales (Serrano Martínez, 1993).

Si bien resulta imposible abordar de manera detenida todo este asunto, se aportan a continuación unas consideraciones básicas acerca de ellos, intentando agruparlos, de acuerdo a sus características dominantes, a fin de pergeñar una modelización básica.

La ciudad de **Madrid**, su municipio como núcleo central, y los demás que lo rodean, constituyen un ámbito metropolitano, el de mayor importancia demográfica y significación funcional de toda España. La capital del Estado, si bien ha visto reducido su peso en lo referente a su carácter de sede centralizada política, limitando su protagonismo en algunas facetas de esa naturaleza, acaso ha visto compensado ese menoscabo, al asumir otras funciones derivadas de su papel rector del conjunto de España, incluso con una ampliación en sus ámbitos de influencia que abarca a toda la Península Ibérica (Serrano Martínez, 1999, b). La mayor integración de España y Portugal en la Unión Europea, y el papel creciente de nuestro país en las relaciones internacionales ha beneficiado el protagonismo de Madrid dentro del sistema urbano mundial. El apartado de los transportes y las comunicaciones resalta; también el de las finanzas, con lo que su peso económico cobra fuerza. Un solo dato basta como apoyo a esta idea: en el 2001 el 72% de toda la inversión exterior en España se ha localizado en Madrid. En otro nivel de actuación, su funcionamiento como Comunidad Autónoma, ha situado en esa ciudad todos los elementos rectores de carácter autonómico. No cabe duda, por tanto, que esta ciudad-área metropolitana, cumple sobradamente su doble papel de capital funcional estatal y regional. Su fuerza es tal, que además de aquellos elementos de índole política y administrativa, inherentes a esa doble vertiente funcional, extienden su influencia sobre los espacios de las CC.AA. vecinas. Esto último se ve favorecido por la circunstancia de que en ellas apenas existen centros urbanos de importancia suficiente como para competir con Madrid en equipamiento, centralidad y capacidad de atracción funcional.

Considero que las **otras seis CC.AA. uniprovinciales**, cuyas capitales autonómicas, coinciden con las antiguas capitales provinciales, han salido reforzadas con la estructuración autonómica. La situación presente ha supuesto un incremento en sus equipamientos funcionales. Nuevos bienes de rango elevado se han instalado en ellas, como consecuencia

del progresivo traslado de competencias. Junto a esa acción directa, derivada de las actuaciones públicas, es preciso tener presente el efecto multiplicador que otras tareas privadas han ido realizando en tales ciudades. En el propio marco territorial se concibe y diseñan actuaciones de organización, en las cuales predomina el objetivo de hacer de las capitales autonómicas su centro de gravedad. Después, dentro de ese marco general, en cada una de esas seis CC.AA., las circunstancias particulares alcanzan situaciones concretas. En **Cantabria**, es fácil comprender el protagonismo creciente de la ciudad de Santander. Su dinamismo demográfico y funcional sobrepasa la ciudad y se desborda por los municipios vecinos, haciendo de todo ese conjunto urbano-funcional un espacio polarizado neto, dentro del total territorial. La modestia espacial y demográfica de la Comunidad Autónoma impide que ese espacio urbano nodal, adquiera mayor dimensión y protagonismo, toda vez que no es posible proyectar su influencia sobre CC.AA. vecinas. Al revés, algunas de estas como el País Vasco, hacen bascular algún municipio cántabro, próximo a ella, hacia su subsistema urbano.

Algo parecido sucede a Pamplona con respecto a toda **Navarra**. Durante los últimos años se ha visto como Pamplona y sus municipios vecinos, se afianzan como centro vital de la Comunidad Autónoma. De esa manera ha reducido su dependencia hacia los subsistemas urbanos próximos, tanto el aragonés, como el vasco.

Un modelo similar a los anteriores, si bien más débil aún, por sus dimensiones reducidas, se advierte en la Comunidad Autónoma de **La Rioja**. A pesar de que la ciudad de Logroño ha conocido, proporcionalmente, un aumento demográfico y funcional notable, no dispone de suficiente capacidad de ampliación en tales sentidos; con lo cual su papel dentro del conjunto de los subsistemas urbanos autonómicos, queda algo debilitado.

En **Baleares**, la insularidad presta otra dimensión al asunto. Menorca e Ibiza, son dos islas que disponen de cierto funcionamiento singular propio; pero el protagonismo creciente de la ciudad de Palma de Mallorca es palpable dentro del conjunto insular. La organización autonómica ha contribuido a ese ascenso funcional y a su papel centralizador dentro del archipiélago.

También en **Asturias** el ascenso de Oviedo como capital regional es notorio. Acaso la reconversión industrial, que tanto ha afectado a otros centros urbanos mayores de la región, ha supuesto menores inconvenientes para ella; así es fácil comprobar su progresivo afianzamiento como centro regional. La proximidad de centros urbanos de gran significación, como Gijón y Avilés, más que restar protagonismo a Oviedo, representan una distribución complementaria de funciones.

En la Comunidad Autónoma de **Murcia**, esta ciudad que ya debe gran parte de su crecimiento y centralidad anterior a su condición de capital provincial, ha visto acrecentado su papel nodal regional, con su nueva categoría autonómica. La aglomeración urbana que está configurándose en sus alrededores, ejerce una neta primacía dentro de la jerarquía urbana regional. Su nodalidad es considerable; hasta tal punto que, amenaza el frágil equilibrio de la red urbana regional, a pesar de que dentro de ella existe un apreciable número de centros urbanos intermedios, de relativo peso y significación. Todo el espacio autonómico, incluso reducidas áreas vecinas, basculan hacia ella. Si bien, la propia estructuración autonómica, ha servido para constreñir algunos de estos espacios vecinos, que tradicionalmente, estaban dentro de su área de influencia.

Como se indicó antes, más complejo es el funcionamiento de los subsistemas urbanos de las **CC.AA. pluriprovinciales**. En algunas de ellas, la concordancia entre las nuevas capitales autonómicas y el funcionamiento de centros regionales es palpable; tal ocurre en Aragón, Cataluña y Comunidad de Valencia. Veamos algunas precisiones al respecto:

Dentro **Aragón**, Zaragoza ha ido afianzándose con fuerza durante todo el siglo XX como el gran centro urbano de la Región. Su macrocefalia se magnifica frente a la debilidad de las otra dos capitales provinciales: Teruel y Huesca. La nueva realidad autonómica, facilita seguir ese proceso. Sólo la atonía y la debilidad del resto del cuerpo territorial aragonés impide aumentar su protagonismo.

En **Cataluña**, el municipio de Barcelona es el centro de una gran área urbana que formando varias coronas rodean el casco urbano de esa ciudad. La mayor parte de la población provincial residen en esa área, la cual, al mismo tiempo, representa un elevado porcentaje de toda la población de la región. Aunque la realidad demográfica de las tres provincias restantes no es similar al caso anterior, representan poco sobre la dimensión y el significado de la aglomeración urbana barcelonesa (véase la figura 2). No obstante, las tres pugnan por convertirse en centros de equilibrio, capaces de resistir el fuerte empuje y centralidad que ejerce Barcelona. De todas formas, la centralidad de esta es tan palpable, que a duras penas se consigue tal propósito. Parece que otros intentos de poner en pie modelos comarcales, en aras de lograr un mejor equilibrio territorial no son factibles por la realidad palpable de Cataluña y el protagonismo tan fuerte que el área urbana de Barcelona proyecta sobre todo el territorio.

La ciudad de Valencia también es centro de una aglomeración urbana notable, si bien más modesta. Tradicionalmente ha sido el punto de referencia central de todo el antiguo reino. Su nueva categoría de capital autonómica refuerza su papel. Aunque parece que no se discutía su elección capitalina, aquí la situación del resto del territorio regional es más complejo. No tanto por Castellón, provincia y ciudad, que apenas pueden desequilibrar la primacía de Valencia como centro rector, como de la otra provincia meridional, Alicante. La población total de esta, es considerable; también es elevada su significación económica, con una actividad productiva muy diversificada y equilibrada; a la vez, dispone de una red urbana más amplia y mejor organizada y equilibrada, con menor jerarquización, que la de Valencia. De esa forma, el conjunto de la Comunidad de Valencia, si bien la centralidad de su capital es clara dentro del subsistema urbano regional, no puede hablarse de un modelo tan polarizado como los anteriores.

Aún más plurales y diferenciados son los modelos de los restantes subsistemas urbanos de las demás CC.AA. pluriprovinciales. Algunas aclaraciones al respecto se añaden a renglón seguido:

**Andalucía** es la Comunidad Autónoma de más población. Su dimensión territorial es considerable; dentro de ella hay una red urbana que encabezan las ocho capitales provinciales. Sevilla, la nueva capital autonómica, fue escogida, parece, tras algunas vacilaciones iniciales que propugnaban una solución de compromiso. Sin duda era la ciudad de mayor tamaño y centralidad que venía ejerciendo una capitalidad funcional en Andalucía Occidental. La nueva realidad autonómica está propiciando en ella un aumento de su protagonismo y un ascenso en su centralidad funcional urbana, abarcando a toda Andalucía. El modelo de organización territorial hace descansar en la capital el peso básico

derivado de su nueva condición. Eso propicia ciertos recelos en algunas ciudades de considerable tamaño y vitalidad económica, caso de Málaga; a la vez que en otras que, durante años habían tenido un cierto protagonismo en el área de Andalucía Oriental, como ocurre en Granada. El subsistema urbano andaluz, denso y plural, parece caminar hacia su mejor vertebración, en torno al centro urbano capitalino, si bien su ubicación periférica dentro de Andalucía conlleva ciertas disarmonías que, a duras penas, se intentan superar.

**Castilla-León**, es la Comunidad Autónoma más extensa, si bien su debilidad poblacional es notoria. Las capitales de las nueve provincias que la integran son con nitidez los centros básicos de la red urbana regional. La elección de Valladolid, apoyada en su mayor tamaño demográfico, junto a su localización más centrada apoyan esa decisión. Para esa ciudad el nuevo papel de capital autonómica ayudará a su consolidación como centro regional. De todas formas la vertebración del subsistema urbano autonómico conlleva la debilidad de ciertas áreas periféricas con difíciles accesos hacia el nuevo centro político-administrativo. También debe añadirse que la proximidad de Madrid, resta protagonismo funcional a la capital regional, en especial en los relativo a algunas de las provincias más meridionales: Avila y Segovia.

Más compleja resulta la realidad de **Castilla-La Mancha**. Las cinco provincias, con una extensión apreciable, hacen de ella una de las CC.AA. más extensas de España. En casi todas esas demarcaciones, las respectivas capitales provinciales ejercen un papel nodal dentro de sus correspondientes demarcaciones. Pero ninguna de ellas tiene un protagonismo claro sobre las demás. La designación de Toledo como capital autonómica plantea ciertos problemas a la hora de conseguir una vertebración del espacio autonómico. Su ubicación periférica (dentro de ese marco regional) es palpable. Tampoco es una ciudad que destaque por su centralidad funcional. Para buena parte de las comarcas castellanas y manchegas, Toledo difícilmente puede representar un centro funcional evidente. Ello acaso dificulte el ascenso funcional de esa ciudad, fuera de los ámbitos y actuaciones meramente oficiales. Los esfuerzos por vertebrar y articular mejor el subsistema urbano han sido muchos. Los resultados, estimo, no son tan exitosos. También aquí, la proximidad de Madrid, supone un obstáculo para el proceso centralizador. Por todo ello, este modelo de subsistema urbano se aparta de aquellos otros centralizados, estudiados hasta ahora.

En el **País Vasco** también podemos comprobar el funcionamiento de un subsistema urbano descentralizado. La capitalidad autonómica, Vitoria, contribuye a ello. Sólo es el segundo municipio urbano, ligeramente por delante de San Sebastián, y muy por detrás de lo que significa la aglomeración urbana de Bilbao. Su localización periférica dentro del territorio vasco acaso dificulta la accesibilidad desde las otras dos provincias costeras. Con su elección se ayudaba a integrar mejor esta provincia dentro del conjunto vasco. Es lógico pensar que la capitalidad autonómica ayudará a la ciudad a seguir creciendo demográfica y funcionalmente. Pero debido a lo antes referido el funcionamiento del subsistema urbano dista de bascular hacia la capital; propiciando, por el contrario, un cierto equilibrio, o al menos, mitigando el excesivo peso que la aglomeración bilbaína desempeña dentro de todo él.

**Galicia**, es una de las dos CC.AA. cuyo nuevo centro capitalino no se ha instalado en una capital de provincia. Se ha escogido Santiago de Compostela, ciudad que, si bien

ocupaba un puesto intermedio en la jerarquía urbana, reúne rasgos y símbolos de gran significación para toda Galicia. También su localización en lo que se denomina el eje urbano costero, propicia sus relaciones con buena parte del área más dinámica de Galicia. Para esa ciudad, la capital regional está representando un ascenso neto en su importancia funcional, a todos los niveles. Junto con La Coruña, El Ferrol, y otros municipios cercanos, constituye un área fuertemente urbanizada, que actúa de foco dinamizador, que encuentra su equilibrio con el otro espacio también muy dinámico, cuyos centros más representativos son Vigo y Pontevedra. Pero sin embargo, esa apuesta, representa cierta marginación de las áreas del interior. Esa morfología de malla urbana no favorece un subsistema polarizado, sino otro más descentralizado, aunque con ciertas dificultades de conseguir una adecuada vertebración de todo el ámbito gallego.

**Mérida**, fue elegida como capital extremeña. Siempre las regiones biprovinciales encierran dificultades a la hora de que una de ambas pueda alcanzar cierta preeminencia sobre la otra. Aquí, a la vez, Mérida es una ciudad de tamaño medio, que se encuentra en una localización más equidistante del conjunto del extenso territorio regional, que si se hubiese optado por Cáceres o Badajoz. A ello se une su pasado de capital ya durante el dominio romano en la Península. Para este mediano municipio, la capitalidad representará, sin duda un fuerte relanzamiento en todos los ámbitos. Pero no puede pensarse que, a medio plazo, siquiera, tenga un papel funcional de primer orden dentro del subsistema urbano extremeño. Su modelo espacial de funcionamiento es preciso interpretarlo dentro de la bipolaridad provincial, en el cual, esta ciudad ocupará un papel de centro de equilibrio.

Así mismo la biprovincialidad de **Canarias**, se advierte con claridad en el resultado final. Hasta tal punto que las dos capitales provinciales desempeñan el papel de centros autonómicos (artículo 3 del estatuto de Autonomía). A esa complejidad, se añade la realidad insular; en la cual las siete islas mayores, complican la articulación del subsistema urbano canario. La bipolaridad, señala un cierto equilibrio demográfico, no tanto de los municipios capitalinos, como de sus áreas urbanas correspondientes. También, funcionalmente, se mantiene un relativo equilibrio entre ambas. Todo parece indicar que esa es la tónica dominante.

En definitiva, pues, la puesta en funcionamiento del nuevo marco territorial en España, como se acaba de señalar con suma brevedad, dadas las limitaciones de espacio de un trabajo de esta naturaleza, abre grandes expectativas cara a la creación y articulación de nuevos subsistemas urbanos regionales. Queda por delante todo un camino por recorrer, donde nada está predeterminado. Sólo es posible analizar la realidad e indicar algunos de sus rasgos más destacados. La influencia de los poderes públicos de las diferentes administraciones es muy grande; pero la sociedad civil es cada vez más fuerte.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALONSO FERNÁNDEZ, J. (1986): «La regionalización española actual». *Teoría y práctica de la Geografía*. Coord. A. García Ballesteros, Ed. Alhambra, Madrid, pp. 88-96.  
 ALONSO FERNÁNDEZ, J. (1990): *La nueva situación regional*. Ed. Síntesis, Madrid, 166 pp.

- BENEYTO, J. (1980): *Las Autonomías. El poder regional en España*. Ed. Siglo XXI, Madrid, 325 pp.
- BERRY, B.J.L. (1976): «The counterurbanization process: Urban America since 1970». *Urbanization and counterurbanization*. Ed. B.J.L. Berry, Sagen New York, London, pp. 61-94.
- BOUDEVILLE, J.R. (1966): *Problems of regional economic planning*. Ed. Ing. Edinburgh at the University Press, 192 pp.
- BRADSHAW, R.P.; ESTÉBANEZ ÁLVAREZ, J. (1985): «Región y regionalización». *Paralelo 37º*, nºs 7-8, Universidad de Granada, pp. 97-113.
- BURGUEÑO, J. (1996): *Geografía política de la España Constitucional. La división Provincial*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 433 pp.
- CALERO AMOR, A.Mª. (1987): *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 190 pp.
- CLAVAL, P. (1978): *Espace et pouvoir*. Presses Universitaires de France, Paris, 246 pp.
- CLAVERO ARÉVALO, M. (1983): *España desde el centralismo a las autonomías*. Ed. Planeta, Barcelona, 223 pp.
- CASAS TORRES, J. MI. (1980): «La regionalización geográfica de España». *La región y la Geografía Española*. Asociación de Geógrafos Españoles, Valladolid pp. 163-178.
- CASTELLS, A. (2000): «Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica». *Papeles de Economía Española*, nº 83, FIES, Madrid, pp. 37-59.
- CORAGGIO, J.L. (1985): «Polarización, desarrollo e integración». *Desarrollo polarizado y políticas regionales. Homenaje a J. Boudeville*. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 49-68.
- CORI, B. (1995): «Urban networks». *Geo-Italy*, vol. 2, Patron ed., Bologna, pp. 13-20.
- CORNA PELLEGRINI, G. (1995): «The study of urban networks». *Geo-Italy*, vol. 2, Patron ed., Bologna, pp. 20-35.
- DEMATTEIS, G. (1983): «Deconcentrazione metropolitana, crescita periferica e ripopolamento di aree marginali: il caso dell'Italia». *L'Italia emergente. Indagine geodemografica sullo sviluppo periferico*. Angeli, Milano, pp. 105-142.
- DICKINSON, R.E. (1961): *Ciudad, región y regionalismo*. Ed. Esp. Omega, Barcelona, 385 pp.
- DUMOLARD, P. (1975): «Région et régionalisation. Un approche systémique». *L'Espace Géographique*, nº 2, pp. 93-111.
- FERRER, M et al. (1990): «Recent evolution of the Spanish Settlement System». *The changing Geography of Urban Systems. Perspectives on the developed and developing worlds*. Universidad de Navarra, Pamplona, pp. 21-37.
- FERRER REGALES, M. (1992): *Los sistemas urbanos*. Ed. Síntesis, Madrid, 269 pp.
- FLORISTÁN SAMANES, A. (1988): *España, país de contrastes geográficos naturales*. Ed. Síntesis Madrid, 157 pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1984): «El futuro de las autonomías territoriales». *España, un presente para el futuro*. Madrid, vol. II, Instituto de Estudios Económicos, pp. 99-120.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1987): «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas». *Cuenta y Razón*, nº 30, pp. 13-20.

- HERBERT, D.T.; THOMAS, A.C. (1990): *Cities in space: city as place*. Davil Fulton Publishers, London, 340 pp.
- JUILLARD, E. (1974): *La Région. Contributions a une Géographie Générale des espaces Régionaux*. Ed. Ophrys, Paris, 230 pp.
- LINZ, J.J. (1981): «La crisis de un Estado unitario, nacionalismos periféricos y regionalismos». *La España de las autonomías*. Espasa-Calpe, Madrid, pp. 651-752.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (1985): «Límites, sedes y entidades territoriales en los Estatutos de Autonomía». *Actas, X Reunión de Estudios Regionales*, vol. II, León, pp. 755-764.
- MAINARDI, R. (coord.) (1983): *Citta' e Regione in Europa*. Franco Angeli Editore, Milano, 374 pp.
- MARSHALL, J.U. (1989): *The structure of urban systems*. University of Toronto Press, Toronto, 394 pp.
- NAVARRO LUNA, J. (1999): *Territorio y Administración Pública en Andalucía*. Junta de Andalucía-Universidad de Sevilla, Sevilla, 330 pp.
- ORTEGA Y GASSET, j. (1933): *La España invertebrada*. Ed. Revista de Occidente, consulta de la 17ª ed. de 1975, 163 pp.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1931): *La redención de las provincias*. Ed. Revista de Occidente, consulta de la edición de 1973, Madrid, 300 pp.
- PRECEDO LEDO, A.J. (1986): «Las modificaciones del sistema urbano español en la transición postindustrial». *Estudios Territoriales, M.O.P.U.*, nº 20, pp. 121-138.
- PRECEDO LEDO, A. J. (1988): *La red urbana*. Ed. Síntesis, Madrid, 157 pp.
- PRECEDO LEDO, A.J. (1990): Tertiary Structure of the Spanish System of Cities». *The changing Geography of Urban Systems. Perpectives on the developed and developing Worlds*. Universidad de Navarra, Pamplona, pp. 39-57.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1980): *El sistema político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema*. Editora Nacional, Madrid, 471 pp.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.Mª. (1986): «Las ciudades capitales de provincia en España. Un crecimiento primado e ininterrumpido». *Estudios Territoriales, M.O.P.U.*, nº 22, Madrid, pp. 125-146.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.Mª. (1987, a): «Las capitales político-administrativas de las Comunidades Autónomas españolas. Un sistema de ciudades en proceso de consolidación». *Papeles de Geografía*, nº 13, Univ. de Murcia, pp. 21-49.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.Mª. (1987, b): «La organización del sistema urbano español y la ordenación del territorio. Ubicación y desenclave de ciertas capitales de las CC.AA.». *Actas. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*. Valencia-Estrasburgo, pp. 332-356.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.Mª. (1993): *Die regionale Gliederung Spaniens: Schwierigkeiten und Wiederprüche der neuen Territorialstruktur*. Giessen Zentrum für Regionale Entwicklungsforschung des Justus Liebig Universität von Giessen, 140 pp.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.Mª. (1994, a): «The creations of regions in Spain and its consequences of urban system and its hierarchy». *Bulletin de la Societé Belge d'Etudes Géographiques*, 1994-1, Univ. de Lovaina, pp. 31-45.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.Mª. (1994, b): *Urban systems and regional organization in Spain*. University of Sussex. Brighton, 61 pp.

- SERRANO MARTÍNEZ, J.M.<sup>a</sup>.(1998): *L'Espagne: du sous-développement au développement*. L'Harmattan, Paris, 340 pp.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.M.<sup>a</sup>. (1999, a): «Constitución y territorio en España: un balance de su nueva estructura espacial. Algunas consideraciones». *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, nº 151, Madrid, pp. 71-97.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.M.<sup>a</sup>. (1999, b): «Articulación territorial de la Península Ibérica en el marco de la Unión Europea. (Algunas reflexiones cuando finaliza el siglo XX)». *Profesor Joan Vila Valenti. El seu mestratge en la Geografia Universitaria. Universitat de Barcelona*, pp. 1.385-1.404.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.M.<sup>a</sup>. (2000): «La organización territorial de España: del Estado centralizado al de Comunidades Autónomas. Consideraciones tras dos decenios de andadura». *Vivir la diversidad en España. Aportación española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional, Seul*, Madrid, pp. 337-357.
- SERRANO MARTÍNEZ, J.M.<sup>a</sup>. (2001): «Significación de las aglomeraciones urbanas españolas». *Espacio natural y dinámicas territoriales. Homenaje al Dr. D. Jesús García Fernández*. Universidad de Valladolid, pp. 552-561.
- TAMAMES, R. (1999): «Un decálogo sobre el sector público». *Diario 16, Gente*, 2 de Junio, p. 4.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1996): «Soberanía y autonomía en las constituciones de 1931 y 1978». *Autonomía y soberanía. Una consideración Histórica*. Ed. Marcial Pons, Madrid, pp. 113-131.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2000): «Consolidación fiscal y endeudamiento regional, evolución y perspectivas». *Papeles de Economía Española*, nº 83, FIES, Madrid, pp. 168-183.