

UNIDAD 9: LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES DE ESPAÑA.

1. HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.

La organización territorial de España ha sufrido cambios a lo largo de la Historia, tanto a nivel municipal, como provincial y regional. Estos cambios que han correspondido a las estrategias territoriales de los diferentes grupos políticos, sociales, económicos e intelectuales que han influido en la trayectoria del Estado.

En líneas generales ha habido una permanente dicotomía entre la organización política y territorial centralizada impuesta desde Madrid y la reivindicación y lucha por la autonomía de las regiones españolas, representadas a lo largo del tiempo por los derechos forales, regionalismos (nacionalismos), federalismos, autonomías...

Las divisiones regionales que se han dado a lo largo de la Historia de España nos ayudan a comprender mejor la división autonómica actual.

En la Antigüedad.

La primera división territorial de Hispania fue llevada a cabo por Roma en base a la organización municipal y provincial impuesta en el Imperio y la obtención de los derechos políticos de los territorios que conseguían la ciudadanía romana.

Entre los Siglos III a.C.-V d.C. diferenciaron entre la Hispania Citerior y la Ulterior o más lejana de Roma. Con Augusto el número aumentó a tres provincias: Baética, Lusitania y Tarraconenses.

Con Diocleciano las provincias se convirtieron en subdivisiones de la Diócesis de Hispania: Baética, Lusitania, Tarraconensis, Gallaecia, Cartaginensis y Baleárica.

Los visigodos mantuvieron en líneas generales la división romana anterior.

En la Edad Media.

Otra modificación importante fue fruto de otra invasión, la musulmana del 711, que trajo una nueva organización política y cultural de la Península Ibérica.

Los musulmanes dividieron el territorio en provincias llamadas coras y alternaron etapas de unidad y fragmentación.

Primero tuvieron un Emirato dependiente e independiente del califa de Damasco, después un Califato omeya independiente y, antes de las invasiones berberiscas, la unificación y desunión de los Reinos de Taifas.

La constitución de los reinos cristianos avanzó conforme a las etapas de conquista que en líneas generales pueden dividirse en: los Siglos VIII-X de formación y debilidad

territorial, los Siglos XI-XII de conquistas y ampliación de los territorios y el Siglo XIII cuando quedó configurado los cinco grandes conjuntos político-administrativos: el reino de Castilla y León, la Corona de Aragón, Portugal, Navarra y el reino musulmán de Granada.

En la Edad Moderna.

Los Reyes Católicos conquistaron Granada y Navarra y consiguieron la unidad dinástica de Castilla y Aragón de España pero no la unificación político-territorial.

La dinastía de los Austrias construyeron un Imperio mundial formado por territorios y reinos que mantenían sus derechos políticos, tal es el caso de Aragón, donde el rey tenía que jurar los fueros de cada uno de sus reinos. En el Siglo XVII el conde duque de Olivares intentó implantar una unidad fiscal y militar, a través de la “Unión de Armas”, que no fue aceptada por Cataluña, al mismo tiempo que Portugal se separaba de la Corona española.

El primer borbón Felipe V impuso un centralismo político y administrativo, aunque no tributario, por medio de los “Decretos de Nueva Planta” de 1704 y 1716 impuestos en la Corona de Aragón y sólo subsistieron los fueros de Navarra y las provincias vascas.

En la Edad Contemporánea (hasta la Constitución de 1978).

La Península estaba formada por unidades desproporcionadas y sin límites precisos y con distintos criterios de fiscalidad ante lo cual Floridablanca estableció una división en 31 provincias de tamaños muy desiguales.

Esta fue modificándose hasta que Javier de Burgos estableció en 1833 el número de provincias en 49, las cuales se agrupaban en 15 regiones. Se basó en los criterios del Trienio Liberal (proponía 52 provincias clasificadas en 4 categorías) y creó la figura de los subdelegados de fomento que posteriormente serían los gobernadores civiles.

Las provincias tenían un tamaño y una población muy desigual e intentaban respetar los antiguos límites históricos, provocando multitud de disputas entre los defensores de los fueros (carlistas) y los liberales. Se propuso que la región se constituyera en una unidad distinta de la provincia y tuviera sus propios órganos de gobierno y de gestión.

Los siguientes pasos más destacados hacia la organización territorial actual fueron:

- La I República (1873-74) propuso un Estado federal organizado en distintas regiones con competencias de gobierno aunque el proyecto no progresó ante los múltiples problemas que azotaron al gobierno.
- La Restauración monárquica adoptó un modelo centralista totalmente opuesto al anterior. Los movimientos regionalistas y nacionalistas, principalmente, de Cataluña, el País Vasco y Galicia no lograron implantar su autonomía de gobierno. Sólo la “Ley de Mancomunidades” (1913) permitía la agrupación de las provincias limítrofes con características históricas y culturales comunes pero eran unidades supranacionales de carácter meramente administrativo y no político.

- La Dictadura de Primo de Rivera (1923-29) amplió las provincias de 49 a 50 porque Canarias se dividió en dos.
- La II República (1931-36) y su Constitución de 1931 permitió que las regiones consiguieran una amplia autonomía mediante la aprobación de sus Estatutos respectivos. Sólo Cataluña y el País Vasco, ya comenzada la Guerra Civil, consiguieron su Estatuto.
- La dictadura de Franco (1939-75) derribó cualquier intento de autonomía y el centralismo marcó las pautas de la división regional de España, bajo criterios principalmente económicos. Así se regionalizó España desde el punto de vista eclesiástico, militar, agrónomo, judicial, administrativo.

En la historia de la formación del estado español esta constante pugna entre las tendencias centralistas y regionalistas ha derivado en el actual Estado de las Autonomías reconocido por la Constitución de 1978.

2. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA ACTUAL.

2.1. DIVISIONES TERRITORIALES Y POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS.

El **mapa político-territorial** de España en la actualidad muestra un total de:

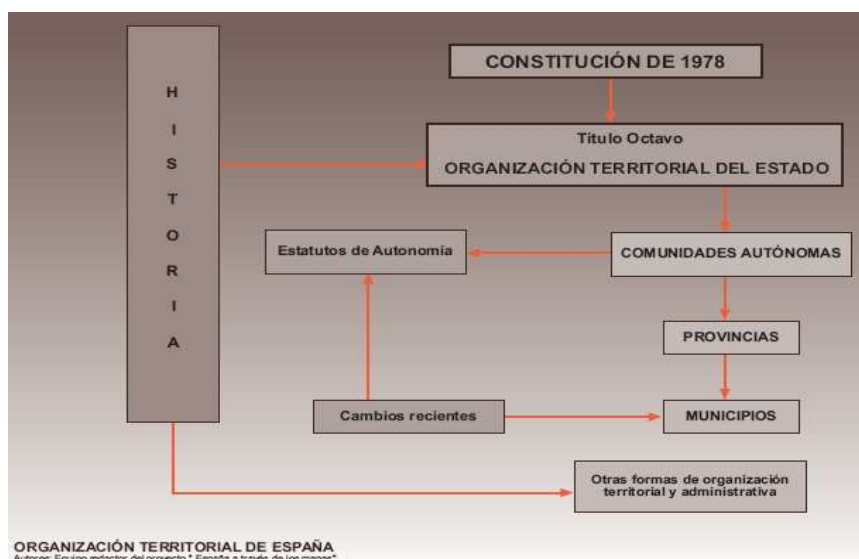
- Municipios (8.111 en 2007): unidad territorial básica. En la actualidad existe un proceso contrapuesto porque en las zonas poco pobladas tiende a reducirse su número mientras que en las turísticas son creados otros. Todos los municipios de España cuentan con un certificado preciso de sus límites territoriales.
- Provincias (50): agrupación de municipios. 3 provincias son insulares y el resto peninsulares. Por lo general, las provincias del sur cuentan con un menor número de municipios de gran extensión que de las del norte y las insulares.
- Comunidades Autónomas (17): unidad territorial formada por provincias limítrofes, territorios insulares o provincias con entidad regional histórica. Uniprovinciales son 6 y pluriprovinciales 11.
- Enclaves extraterritoriales: en Francia el municipio de Llívia (pertenece a Girona), el Rincón de Ademuz entre Teruel y Cuenca (es de la C. Valenciana), el Condado de Treviño en Álava (pertenece a Burgos). También Madrid, Burgos, Palencia y Navarra tiene algún municipio en otras Comunidades.

La Constitución prohíbe la federación de Comunidades Autónomas, pero permite otras formas de organización territorial y administrativa como la comarca, mancomunidad, cabildo...

Según el Capítulo VIII de la Constitución de 1978 existen **tres niveles político-administrativos** dentro del Estado español que son:

- Municipio: su gobierno corresponde a los Ayuntamientos que son gobernados por el alcalde y los concejales.

- Provincia: su gobierno pertenece a las Diputaciones dirigidas por el presidente y los diputados elegidos entre los concejales electos..
- Comunidad Autónoma: dotadas de capacidad de autogobierno y autonomía legislativa como veremos más adelante.
- Ciudades Autónomas: en el año 1995 fue reconocido el Estatuto de las ciudades de Ceuta y Melilla
- Otras divisiones político-administrativas: la Constitución permite crear otras demarcaciones provinciales o municipales que se reservan algunas competencias especiales. Describiéndolas de menor a mayor superficie son: la agrupación de pequeñas aldeas o parroquias (Galicia y Asturias), la agrupación de municipios (mancomunidades, comarcas, merindades, comunidades de villa), los consells insulars y los cabildos (Baleares y Canarias) y los territorios forales (Navarra y el País Vasco) Los territorios forales (Navarra y el País Vasco)



2.2. PROCESO DE FORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LAS CC.AA.

Mientras que los municipios y las provincias estaban creados ya en la Dictadura de Franco las Comunidades Autónomas lo hicieron en un largo proceso surgido con la Democracia y de la Constitución de 1978.

El proceso de formación de las C. Autónomas.

Mientras era elaborada la Constitución durante el **gobierno de Adolfo Suárez** fue elaborado un mapa territorial con 14 autonomías (La Rioja y Cantabria eran integradas en Castilla-León y Madrid tenía la posibilidad de ser autónoma o pertenecer a Castilla la Mancha) con ciertas competencias pero sin capacidad legislativa.

A partir de la **promulgación de la Constitución de 1978**, y partiendo de la indisoluble unidad de la nación española, fue reconocido el derecho a la autonomía:

“En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas en arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos estatutos” (Artículo 143, Capítulo 3º del Título VIII).

Por lo tanto, eran necesarias una serie de condiciones y podía accederse a la autonomía por dos vías:

- Requisitos para la autonomía: provincias con entidad regional histórica, provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y los territorios insulares.
- Vías de acceso: la “vía rápida” era la regulada por el artículo 151 y permitía el acceso inmediato y el máximo de competencias y la “vía lenta” se regía por el artículo 143 y exigía un periodo de 5 años para tener todas las competencias.

Las Comunidades Autónomas que accedieron por el artículo 151 fueron:

- Cataluña, el País Vasco y Galicia: como ya en tiempos de la II República celebraron un plebiscito pudieron tener su autonomía con la sola aprobación por mayoría absoluta de sus instituciones de gobierno preautonómicas.
- Andalucía: era necesario el acuerdo de todas las diputaciones y de $\frac{3}{4}$ partes de los ayuntamientos, además de su ratificación por referéndum.

Navarra: añadía a las competencias y atribuciones únicas que tenía las del artículo 151.

Las Comunidades Autónomas que accedieron por el artículo 143 fueron todas las demás. Necesitaban el acuerdo de todas las diputaciones (o de los órganos preautonómicos), $\frac{2}{3}$ de los ayuntamientos y no era necesario referéndum.

Ceuta y Melilla recibieron el rango de municipios autónomos pero, en principio, sin capacidad legislativa.

Instituciones de gobierno y competencias de las C. Autónomas.

La organización estatal de España basada al mismo tiempo en la indisoluble unidad de España y en el autogobierno de las CC.AA (sin posibilidad de federarse) exige **la solidaridad y la igualdad territorial** entre ellas.

Las comunidades con rentas per cápita inferior a la media nacional reciben unas compensaciones económicas llamadas Fondos de Compensación Interterritorial (**FFCI**).

El Tribunal Constitucional tiene la potestad de sancionar a las comunidades que han rebasado las atribuciones de sus **Estatutos de Autonomía**, aprobados en referéndum y ratificados por las Cortes, que recogen contenidos como:

Las instituciones:

- La Asamblea legislativa o Parlamento autonómico: elegido por sufragio universal por sus habitantes tiene potestades legislativas, de aprobación de los presupuestos y control del ejecutivo autonómico.
- El Consejo de gobierno: formado por el Presidente, elegido por el Parlamento y nombrado por el rey, y los Consejeros elegidos por el presidente. Tiene el poder ejecutivo o de gobierno.
- El Tribunal Superior de Justicia: es el máximo poder judicial en las comunidades. Sus sentencias sólo pueden recurrirse ante los tribunales Supremo y Constitucional.
- El delegado del Gobierno: encargado de dirigir la administración del Estado en cada comunidad.

Las competencias:

- El Estado se reserva las competencias (artículo 149) en materia de defensa, relaciones internacionales, emigración e inmigración, comercio exterior, deuda pública, correos y telégrafos.
- Las CC.AA. pueden ejercer sus competencias (artículo 148) de manera exclusiva o compartida con el Estado. Las propias o exclusivas son muy amplias: económicas (bosques, ferias interiores...), infraestructuras (carreteras, aeropuertos...), ordenación territorial (vivienda y urbanismo), sociales, sanitarias, culturales, deportivas y de ocio.

La financiación:

- Comunidades de régimen común: se financian con sus propios impuestos y tasas y con los tributos cedidos por el Estado: 33% del IRPF, 35% del IVA, 40% de impuestos especiales como el del tabaco, alcohol e hidrocarburos y 100% de la electricidad. El Fondo de Suficiencia aporta dinero a las comunidades con necesidades superiores a los ingresos y viceversa.
- El régimen foral, de Canarias, Ceuta y Melilla: Navarra y el País Vasco tiene su propio sistema de financiación y posteriormente pacta con el Estado la cantidad que ha de pagarle. También Canarias tiene un régimen fiscal especial y en Ceuta y Melilla no es aplicado el IVA sino el IPSI.

3. LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES¹.

3.1. ALGUNAS CAUSAS DE LOS DESEQUILIBRIOS.

Pese a que la Constitución de 1978 establece el principio de solidaridad territorial y existen hoy políticas que intentan compensar los desequilibrios entre los territorios de España, su trayectoria histórica, política, demográfica o económica sigue condicionando las diferencias entre dichos territorios. Algunas de las causas que explican estas diferencias son:

- **Demográficas:** destacan aspectos históricos y económicos como la emigración gallega, la crisis minera asturiana o el despoblamiento rural de Castilla-León.
- **Socio-económicas:** el desarrollismo del franquismo de los años 60 la explosión urbana produjo un importante crecimiento de Madrid, Cataluña y el País Vasco. Este proceso incrementó las desigualdades entre las áreas urbanas y las rurales, y entre las regiones industriales y turísticas frente a las agrícolas. Tras la crisis económica iniciada en 1973, se produce un espectacular crecimiento del sector terciario y, con ello, una reorganización de los principales ejes económicos. En la actualidad, éstos se han trasladado desde la cornisa cantábrica hacia las regiones mediterráneas, mientras que Madrid sigue manteniendo su importancia económica.
- **Administrativos:** las competencias adquiridas por las CC.AA. y el peso electoral de los partidos políticos a nivel autonómico y nacional (Congreso y Senado) condicionan las inversiones regionales y el gasto público realizado por el Estado.

3.2. LOS DESEQUILIBRIOS ESPACIALES Y DEMOGRÁFICOS.

Las tres CC.AA. con **mayor superficie** son Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha que tienen más de la mitad del territorio nacional. En el otro extremo, si sumamos la extensión de las nueve comunidades de menor tamaño, apenas se alcanza el 10% de la superficie total de España.

En cuanto a la **población** Melilla, con el 0,15% del total, tiene la cifra más baja, mientras que en Andalucía viven el 17,8% de los habitantes del Estado. Las **densidades de población** se distribuyen territorialmente:

- Las CC.AA: las mayores densidades están en los territorios económicamente más activos y, si exceptuamos Madrid, en las zonas costeras.
- Las provincias: un ejemplo son las diferencias entre Barcelona y Lleida en el caso de Catalunya o entre Cádiz y Jaén en el caso de Andalucía.
- Los municipios: el 96,6% de la población española se concentra en tan sólo el 39,7% de los municipios, lo que indica que dos de cada tres municipios están casi despoblados.

¹ La mayoría de la información recogida en el Capítulo 3 ha sido tomada del Instituto Geográfico Nacional. La razón principal es poder aportar los datos reales de una serie de variables que cambian en breves espacios de tiempo.

Otro indicador muy significativo para analizar las disparidades demográficas es la **dinámica de la población**:

- Comunidades más envejecidas y menos fecundas (Galicia, Asturias, Castilla y León) y otras donde la fecundidad es más elevada (Cataluña, Madrid, Murcia y Andalucía).
- Los movimientos migratorios han incrementado, en algunos casos, las disparidades demográficas. Los recién llegados se asientan básicamente en los lugares con una economía más dinámica

3.3. LOS DESEQUILIBRIOS SOCIO-ECONÓMICOS.

En el cuadrante nororiental de la Península Ibérica y Baleares se concentran las provincias donde el **Producto Interior Bruto (PIB)** alcanza valores más altos.

En líneas generales, estas áreas coinciden con aquellas que han adoptado un modelo económico post-industrial, basado en los servicios y en el auge de la construcción. En contrapartida, las provincias con mayor población ocupada en la agricultura suelen coincidir con aquellas donde el PIB es menor.

Hasta la crisis iniciada en el año 2007, en los últimos decenios la evolución de la población activa muestra un incremento de las **tasas de actividad** y de empleo, y un descenso de la **tasa de paro**.

Este proceso ha sido desigual según las regiones y, como en el caso del PIB, ha estado muy ligado al sector de la construcción, los negocios inmobiliarios-financieros y al sector servicios.

Otro indicador que pone de manifiesto los desequilibrios económicos y sociales en España es la **renta disponible** de los hogares por habitante. Las Comunidades que presentan valores por encima de la media española coinciden con las que tienen una economía más dinámica. En paralelo, la tasa de **riesgo de pobreza** realza estas desigualdades, pues es más alta en las regiones económicamente más deprimidas, o en aquellas donde la distribución de la riqueza es más desigual.

Por último, en el año 2000 tan sólo ocho Comunidades Autónomas presentan un **Índice de Desarrollo Humano (IDH)** por encima de la media española, lo que pone de manifiesto los desequilibrios existentes.

Según informaba El País en abril de 2010, la crisis económica iniciada en 2007 ha endeudado a las CC.AA y a los ayuntamientos.

En 2009 este creció una media de 9,4% en las capitales de más de 50.000 habitantes. Mientras Madrid concentraba casi la mitad de la deuda de todas las capitales, 370 municipios superaban el listón de los 1000 € por habitante, creciendo las cifras de forma desproporcionada en Ceuta, Cáceres, Melilla, San Sebastián y Cuenca.

3.4. LOS DESEQUILIBRIOS ADMINISTRATIVOS.

La Constitución de 1978 supuso la creación del Estado de las Autonomías y de un control importante del poder político y administrativo y de los recursos naturales y económicos, a través de sus Estatutos de autonomía y del traspaso de competencias.

Desde entonces el poder de decisión y la distribución de los **recursos por parte del Estado** y la administración central fue decreciendo, al mismo tiempo que aumentaban los **recursos de las CC.AA.**, fundamentales para cubrir servicios básicos de la población. Estos proceden de los impuestos propios, los impuestos recaudados por la Agencia Tributaria y de las subvenciones del Estado y fondos europeos.

Las **reivindicaciones políticas de las CC.AA.** son llevadas a cabo por los partidos políticos que las representan. En el año 2005-07 las Comunidades catalana, navarra, vasca, cántabra, gallega y canaria tenía una importante representación de partidos nacionalistas. También se percibe la influencia de partidos autóctonos en Illes Balears, Andalucía y Aragón (Galicia, Andalucía, País Vasco y Cataluña celebran sus elecciones en distintas fechas que las otras 13 CC.AA) .En el resto de territorios los partidos mayoritarios son de ámbito estatal.

La importancia de los partidos políticos a nivel nacional y autonómico así como las políticas económicas que desarrollan en los parlamentos regionales determina los **desequilibrios socio-económicos** dentro de una Comunidad y entre los habitantes de España.

Las coyunturas económicas negativas como la iniciada en el año 2007 acentúa estas diferencias y pone de manifiesto el fuerte endeudamiento de las CC.AA. y los ayuntamientos.

4. LAS POLÍTICAS REGIONALES Y DE COHESIÓN TERRITORIAL.

Cuando España ingresó en la Comunidad europea el nivel de desarrollo regional (PIB per cápita, índice de desempleo..). Varias instituciones como el Banco Europeo de Inversiones y El Fondo Social Europeo eran las encargadas de la distribución de las ayudas como los fondos FEDER que beneficiaron a buena parte del territorio español, sobre todo a Andalucía y Galicia.

La nueva política regional de la UE 2007-2013 tiene que hacer frente a la incorporación de nuevos países y a la competencia impuesta por el capitalismo mundial. Partiendo de la Estrategia de Lisboa (2000) los **principales objetivos económicos** son:

- Aproximar la riqueza y los niveles de consumo de las regiones. Reciben el 82% de los fondos y diferencia entre regiones de convergencia puras (Andalucía, Extremadura, Galicia y Castilla la Mancha) y de convergencia transitoria (Asturias y Murcia).

- Asegurar la competitividad y unos niveles de empleo que eviten los problemas sociales. Reciben el 16% de las ayudas y establece las mismas diferencias entre regiones puras (Madrid, Cataluña...) y transitorias (Valencia, Castilla-León). La cooperación entre las distintas regiones de Euroa recibe el 2% restante.
- Garantizar el libre mercado. Prohíbe las ayudas internas de los Estados porque van contra el mercado y la competencia libre entre los países de la UE.
- Dirigir las políticas regionales. Ha obligado a España a modificar las ayudas regionales de 2007 dictaminado que las zonas que han de recibir más financiación (por su PIB per cápita y tasa de paro) son las que tienen un PIB per cápita inferior la 75% de la media europea.
- Dejar cierta capacidad de actuación a las políticas nacionales. En el caso de España son los Fondos de Compensación Interterritorial que hasta 1990 benefició a todas las CC.AA., después sólo a las que tenían un PIB per cápita inferior a la media nacional y desde 2001 se han desglosado en los Fondos de compensación y los Fondos complementarios.

Agrupando los desequilibrios regionales entre las CC.AA. que explicábamos en el apartado anterior son 3 los ejes que muestran mayores diferencias. El eje más dinámico coincide prácticamente con las zonas industriales reconvertidas (tema 5) y las turísticas insulares; el eje en declive es el asturiano y cántabro y el eje menos dinámico el agrícola o del interior peninsular.

En base a los criterios fijados por la U.E. que aparecen arriba los **fondos** más importantes dirigidos a estas zonas son:

- Fondos estructurales: Fondo europeo para el desarrollo regional (FEDER) dirigido al fomento del consumo, el empleo y la cooperación entre las regiones de Europa. Fondo social europeo (FSE) destinado, sobre todo, a compensar el incremento de las tasas de paro.
- Fondo de cohesión: desde el año 2004 España a nivel nacional ha dejado de cumplir los requisitos por los que deja de cobrar estas ayudas, mantenidas durante un periodo transitorio.

BIBLIOGRAFÍA:

- Concepción Muñoz-Delgado, M^a: *Geografía, 2º Bachillerato*. Anaya, Madrid, 2009.
- Gil Olcina, A y Gómez Mendoza (coordinadores): *Geografía de España*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001.
- www.ign.es (web del Instituto Geográfico Nacional)

Por: Eduardo Martínez Callejo, Licenciado en Historia, UCM