

TEMA 12: LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES

GUIÓN:

1.- La organización político-administrativa (territorial) de España.

1.1.- Evolución histórica de la organización político-administrativa.

- 1.1.1.- La Antigüedad.
- 1.1.2.- La Edad Media.
- 1.1.3.- La Edad Moderna.
- 1.1.4.- La organización contemporánea hasta 1978.

1.2.- La organización político administrativa actual:

- 1.2.1.- Las divisiones político-administrativas.
- 1.2.2.- El proceso de formación del Estado de las Autonomías.
- 1.2.3.- La organización del Estado autonómico.
 - a) El Estatuto de autonomía.
 - b) Las competencias.
 - c) Instituciones de autogobierno.
 - d) La financiación de las comunidades autónomas.
 - e) Principio de igualdad y solidaridad territorial.

2.- Los desequilibrios territoriales en la España actual.

2.1.- Las diferencias espaciales: causas e indicadores de los desequilibrios.

2.2.- La evolución de los desequilibrios.

- 2.2.1.- El origen de los desequilibrios actuales.
- 2.2.2.- La crisis de 1975 y los nuevos desequilibrios.
- 2.2.3.- Los desequilibrios territoriales actuales.
 - a) Factores de los desequilibrios actuales.
 - b) La jerarquía espacial actual.

3.- Las políticas regionales y de cohesión territorial.

3.1.- La política regional: objetivos y líneas de actuación.

3.2.- Los instrumentos de la política regional:

- a) Fondos procedentes de la política regional de la Unión Europea.
 - Fondos estructurales: FEDER y FSE.
 - Iniciativas comunitarias.
 - Fondos de Cohesión.
- b) Política de incentivos regionales.
- c) El Fondo de Compensación Interterritorial.

PRÁCTICOS

- Este tema carece de prácticos específicos; pero sus contenidos pueden ser representados en mapas o en diversos tipos de gráficos, como corresponde a cualquier fenómeno geográfico.
- *Conceptos y términos:* Organización político-administrativa, región, región histórica, regionalismo, nacionalismo, descentralización territorial, municipio,

provincia, comunidad autónoma, Estatuto de Autonomía, PIB/PIB per cápita, política regional, fondos estructurales, FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, Fondos de Compensación Interterritorial.

1.- La organización político-administrativa (territorial) de España.

La organización político-administrativa de España se basa en Comunidades autónomas, provincias y municipios.

1.1.- Evolución histórica de la organización político-administrativa.

1.1.1.- La Antigüedad: hasta la conquista romana el territorio peninsular estuvo habitado por diversos pueblos que no formaban una unidad política. Con Roma se creó una división administrativa en provincias, cuyo número varió con el tiempo. Los visigodos crearon en la península el primer estado unificado e independiente; para su administración lo dividieron en ducados.

1.1.2.- La Edad Media: el territorio peninsular quedó dividido en dos áreas diferenciadas tras la invasión musulmana del año 711.

- Al' Ándalus se dividió en coras o provincias, que en algunos momentos de la historia se convirtieron en reinos independientes.
- En el norte surgieron los núcleos de resistencia cristianos: Asturias, Navarra, Aragón y los Condados Catalanes. A partir del siglo XI iniciaron el proceso de reconquista al mismo tiempo que fueron configurando sus sistemas político-administrativos; estos núcleos iniciales dieron lugar a nuevas entidades políticas que a mediados del siglo XIII dividieron la península en cinco grandes reinos: Castilla y León, Portugal, Corona de Aragón, Navarra y reino de Granada. Esta división territorial puede ser considerada como el origen de la actual diferenciación regional.

1.1.3.- La Edad Moderna:

- los Reyes Católicos realizaron la unidad territorial de la Península, integrando todos los reinos bajo la autoridad de los reyes: Castilla y León, Corona de Aragón, Navarra y Granada. Fue una unidad dinástica por cuanto que cada reino conservó sus estructuras políticas propias. Los Austrias mantuvieron esta organización territorial durante los siglos XVI y XVII.
- En el siglo XVIII como consecuencia de la Guerra de Sucesión Felipe V abolió la estructura de reinos reduciendo todos al modelo castellano por medio de los Decretos de Nueva Planta. El territorio se dividió entonces en capitanías generales y en intendencias. País Vasco y Navarra conservaron sus instituciones propias.

1.1.4.- La organización contemporánea hasta 1978:

- En 1833 Javier de Burgos realizó una nueva división provincial, que coincide prácticamente con la división provincial actual.
- En el último tercio del siglo XIX se suprimieron las instituciones vascas y navarras. De esta forma el Estado se centralizó fuertemente, el territorio se articuló para su administración en provincias; quedando las regiones como simple referencia natural o folclórica. Este hecho dio lugar a la aparición en las áreas periféricas de los fenómenos regionalistas y nacionalistas.
- Con la Segunda República se declaró España como un Estado integral compatible con la autonomía de las regiones. Esto dio lugar a la elaboración de los primeros estatutos de autonomía: Cataluña, País Vasco y Galicia.
- Tras la Guerra Civil el franquismo reimplantó un Estado fuertemente centralizado y unitario; reprimió cualquier manifestación regionalista y convirtió a las provincias en la base de la organización territorial.

1.2.- La organización político administrativa actual:

1.2.1.- Las divisiones político-administrativas: la organización administrativa actual arranca de la Constitución de 1978 que en el artículo 137 establece que el Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan. Los municipios y provincias estaban ya creados, pero las Comunidades Autónomas tuvieron que constituirse a partir de los presupuestos constitucionales.

1.2.2.- El proceso de formación del Estado de las Autonomías: El origen de la actual organización territorial autonómica arranca de la Constitución de 1978, que establece la indisoluble unidad de la nación española y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. La Constitución estableció las condiciones y los procedimientos para la creación de las comunidades autónomas:

- *Podrían constituirse en comunidades autónomas* las provincias limítrofes con características históricas, culturales o económicas comunes; los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica.
- Para el *acceso a la autonomía* se establecieron dos vías fundamentales: la del **artículo 151**, que contemplaba el acceso rápido a la autonomía de las regiones que en épocas pasadas habían tenido un estatuto de autonomía; éstas serían Cataluña, País Vasco y Galicia, a las que se denominó nacionalidades históricas. Andalucía y Navarra también accedieron a la autonomía por esta vía. La llamada vía lenta, por el **artículo 143**, se aplicó al resto de las comunidades, hasta completar las diecisiete actuales. Ceuta y Melilla recibieron el rango de municipios autónomos.

1.2.3.- La organización del Estado autonómico.

- a) El Estatuto de autonomía. Cada comunidad autónoma se halla regida por un **estatuto de autonomía**; es la ley básica para cada comunidad en la que se contienen aspectos fundamentales como delimitación territorial, nombre oficial, símbolos y lengua, organización institucional y competencias que asume.
- b) Las competencias o funciones. Las comunidades tienen **competencias** exclusivas otorgadas por la Constitución; además existen competencias mixtas, compartidas por el Estado y cada comunidad, y pueden ampliar su techo competencial asumiendo competencias no exclusivas del Estado. Las competencias que pueden asumir las comunidades son muy variadas: políticas, económicas, infraestructuras y transportes, ordenación del territorio, educación, sanidad, cultura, etc.
- c) Instituciones de autogobierno: cada comunidad posee las siguientes **instituciones de autogobierno**:
 - La *Asamblea legislativa o Parlamento autónomo*. Elegido por sufragio universal detenta el poder legislativo.
 - El *Consejo de Gobierno o Gobierno autonómico*, dirigido por un *presidente* que, junto a sus *consejeros*, ejercen el poder ejecutivo.
 - *Tribunal Superior de Justicia*, que es la máxima representación del poder judicial en una comunidad autónoma.
 - El Estado está representado por el *Delegado del Gobierno*, que dirige la administración general del Estado en cada comunidad.
- d) La financiación de las comunidades autónomas: la **financiación** de las comunidades autónomas se realiza por dos procedimientos:
 - Existen comunidades de “**régimen común**”; se regulan por la LOFCA (Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas); se financian por los tributos cedidos por el Estado (IRPF, IVA), ingresos aportados por el Estado e ingresos propios.
 - País Vasco y Navarra poseen para su financiación el “**régimen foral**”; éste consiste en que estas comunidades recaudan los tributos en sus respectivos

territorios y pactan con el Estado las cantidades a transferir a la Administración Central.

- e) Principio de igualdad y solidaridad territorial. El artículo 138 de la Constitución consagra el principio de igualdad y solidaridad como base del Estado de las Autonomías. Esto implica que los estatutos no pueden contener ningún tipo de privilegio y que el Estado establecerá los mecanismos para garantizar el mismo nivel de libertades y bienestar de los ciudadanos de todas las comunidades.

2.- Los desequilibrios territoriales en la España actual.

Históricamente siempre han existido importantes diferencias en el desarrollo de las distintas regiones españolas. En la actualidad persisten destacados desequilibrios entre las comunidades autónomas y dentro de cada una de ellas, siendo estos desequilibrios principalmente de cuatro tipos: económicos, demográficos, sociales y de poder de decisión.

El desarrollo económico de España, la elevación del nivel de vida, el despliegue de las políticas regionales (nacionales o europeas) han conseguido reducir las diferencias entre unas regiones y otras. Aún así persisten importantes diferencias; los espacios más desarrollados siguen siendo básicamente aquellos que se beneficiaron históricamente de las políticas económicas; y los menos coinciden con los que no se beneficiaron de aquéllas políticas.

2.1.- Las diferencias espaciales: causas e indicadores de los desequilibrios.

- Causas de los desequilibrios: Diferencias en las condiciones naturales; desigual reparto de recursos naturales; localización de las actividades económicas más dinámicas; políticas económicas de cada etapa histórica.
- Indicadores de los desequilibrios:
 - Económicos: se observan en la capacidad productiva (PIB y PIB per cápita).
 - Demográficos: distribución de la población, crecimiento natural y estructura de la población.
 - Sociales: renta bruta disponible, nivel de bienestar (dotaciones y servicios).

2.2.- La evolución de los desequilibrios.

2.2.1.- El origen de los desequilibrios actuales.

La causa fundamental que ha propiciado la existencia de desequilibrios en España ha sido la **industrialización**, que, desde sus orígenes en el siglo XIX, creó acusados contrastes entre las zonas periféricas donde se instalaron las nuevas industrias y el interior, fuertemente agrarizado.

Estos contrastes se afianzaron en los años 60, creándose un modelo territorial caracterizado por un **centro poco desarrollado** (salvo Madrid) y una **periferia desarrollada** (salvo Galicia y Andalucía).

a) Áreas dinámicas:

- Litoral cantábrico y mediterráneo (industria); Madrid: industria, actividades terciarias; eje del Ebro (industria); Baleares y Canarias (Turismo).
- Rasgos característicos: alto crecimiento del PIB y PIB per cápita; aumenta la densidad de población por la emigración interior; aumento de la renta bruta disponible y desarrollo de importantes dotaciones de equipamientos, infraestructuras y servicios.

b) Áreas menos dinámicas:

- Interior peninsular (peso excesivo del sector primario, industrias pequeñas y tradicionales; servicios de baja cualificación).
- Rasgos característicos: menor ritmo de crecimiento del PIB; son áreas emigratorias, por lo que sufrieron despoblamiento y envejecimiento de la población; menor renta bruta familiar y menores dotaciones de servicios e infraestructuras.

2.2.2.- La crisis de 1975 y los nuevos desequilibrios.

- La crisis de 1975 afectó fundamentalmente a las regiones que basaban su riqueza en el sector secundario (zona cantábrica y Cataluña). Se produjo en estas zonas un descenso del PIB, la renta per cápita y el empleo. También perdieron el carácter de zonas inmigratorias y redujeron su crecimiento demográfico.
- La crisis afectó menos a las regiones con mayor peso del sector primario (Galicia, Murcia) o del terciario (Madrid, Baleares, Canarias); o en aquellas zonas con un reparto más equilibrado de los tres sectores (Aragón, La Rioja, Comunidad Valenciana).

2.2.3.- Los desequilibrios territoriales actuales.

- a) Factores de los desequilibrios actuales. Tras la crisis variaron los factores que habían provocado los desequilibrios territoriales. La industria dejó de ser el factor fundamental. Los servicios avanzados, la innovación y la alta tecnología se convirtieron en los principales factores de desarrollo, así como la existencia de infraestructuras y equipamientos de calidad y buenas comunicaciones.

- b) La jerarquía espacial actual. La incidencia de estos nuevos factores explican la existencia de tres tipos de territorios:

- **Ejes de dinamismo económico:**

- Son las regiones más favorecidas por los nuevos factores de desarrollo: Madrid, País Vasco, Valle del Ebro, litoral mediterráneo norte (Cataluña, Comunidad Valenciana) y los archipiélagos balear y canario.
- Rasgos característicos: alto PIB, con un alto porcentaje representado por los sectores punta y las actividades de I+D+i. El PIB per cápita se sitúa por encima de la media nacional. Demográficamente son regiones de gran dinamismo y socialmente disfrutaban de un nivel de renta y bienestar superior a la media nacional.

- **Ejes en declive:**

- Son espacios con una gran especialización industrial en sectores maduros y en crisis: Asturias y Cantabria.
- Rasgos característicos: crecimiento del PIB por debajo de la media nacional así como el PIB per cápita. Poseen una población estancada o en retroceso. Los niveles de renta y bienestar no han disminuido en exceso, pues su situación previa era alta.

- **Espacios menos dinámicos:**

- Se encuentran en este grupo las comunidades del interior peninsular, Galicia, el interior de Andalucía y Murcia. Son comunidades con un fuerte peso del sector primario, poco desarrollo de las industrias avanzadas y servicios poco especializados.
- Rasgos característicos: PIB/PIB per cápita por debajo de la media nacional (con excepción del PIB de Andalucía y Murcia por encima de la media gracias al turismo y la agricultura tecnificada); desde el punto de vista demográfico contrastan las bajas densidades del interior (zonas emigratorias en el pasado) con las altas del litoral.

Socialmente la renta familiar está por debajo de la media nacional y existen carencias en equipamientos y servicios.

3.- Las políticas regionales y de cohesión territorial.

Los desequilibrios territoriales descritos han dado lugar a políticas destinadas a combatir y a fomentar el desarrollo regional; es lo que entendemos por “política regional”. En España la política regional se inició con los Planes de Desarrollo del franquismo, que fueron poco efectivos. A partir de 1986 se abre una nueva etapa marcada por el deseo de llevar a la práctica el principio constitucional de la solidaridad interterritorial, el establecimiento del Estado de las Autonomías y la adhesión de España a la Comunidad Europea.

3.1.- La política regional: objetivos y líneas de actuación.

El objetivo de estas políticas es lograr un desarrollo regional equilibrado, potenciando las regiones más desfavorecidas, y fomentar el potencial endógeno. Para alcanzar este objetivo existen cuatro ejes de actuación:

- Consolidar la tendencia de crecimiento de las áreas de mayor dinamismo: Madrid, valle del Ebro y el eje Mediterráneo norte.
- Detener el declive de la cornisa cantábrica y recuperar su antiguo potencial de crecimiento.
- Impulsar el despegue del eje Mediterráneo sur (Andalucía y Murcia).
- Reforzar el apoyo al resto de regiones por medio de importantes inversiones en infraestructuras, diversificación económica y desarrollo del potencial endógeno.

3.2.- Los instrumentos de la política regional:

Para alcanzar los objetivos citados más arriba se dispone de tres instrumentos básicos:

- Los fondos procedentes de la política regional de la Unión Europea.** La UE dispone de unos instrumentos financieros para promocionar el desarrollo de las regiones y reducir las diferencias existentes entre ellas: los fondos estructurales, las iniciativas comunitarias y los fondos de cohesión.
 - Fondos estructurales:** se destinan al desarrollo de las regiones más atrasadas, a la reconversión socioeconómica de las zonas en crisis y al fomento de los recursos humanos. Dentro de los fondos estructurales destacan el fondo **FEDER** (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el **FSE** (Fondo Social Europeo, destinado al fomento de la formación profesional y el empleo).
 - Las **iniciativas comunitarias** son programas especiales promovidos por la Comisión Europea.
 - El **fondo de cohesión** ayuda a los países menos prósperos de la UE financiando proyectos medioambientales y de redes de transportes transeuropeas.
- La política de incentivos regionales:** pretende la competitividad de las empresas y la solidaridad interregional. Para ello se recurre a la inversión en infraestructuras y equipamientos y a incentivar las inversiones realizadas en las áreas desfavorecidas. Estas ayudas se realizan con cargo a los presupuestos generales del Estado, que establecen tres tipos de zonas de actuación:
 - Zonas de Promoción Económica (ZPE),** son las zonas menos desarrolladas del país por su baja renta per cápita y altas tasas de paro.
 - Zonas Industrializadas en Declive (ZID)** son las áreas afectadas por la crisis industrial, siendo el objetivo paliar las consecuencias negativas del ajuste industrial.
 - Zonas Especiales (ZE)** que pueden ser creadas por el gobierno en función de las circunstancias.

- c) **El Fondo de Compensación Interterritorial.** Es un medio para combatir los desequilibrios regionales y de llevar a la práctica el principio de solidaridad interterritorial recogido por la Constitución en su artículo 2.
 Los ingresos del fondo proceden de los presupuestos generales del Estado. Hasta 1990 beneficiaban a todas las comunidades, pero a partir de esa fecha solo lo reciben aquellas con PIB per cápita inferior a la media nacional e inferiores al 75% de la media comunitaria. Las Comunidades beneficiadas por esos fondos son: Andalucía, Asturias, Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla.

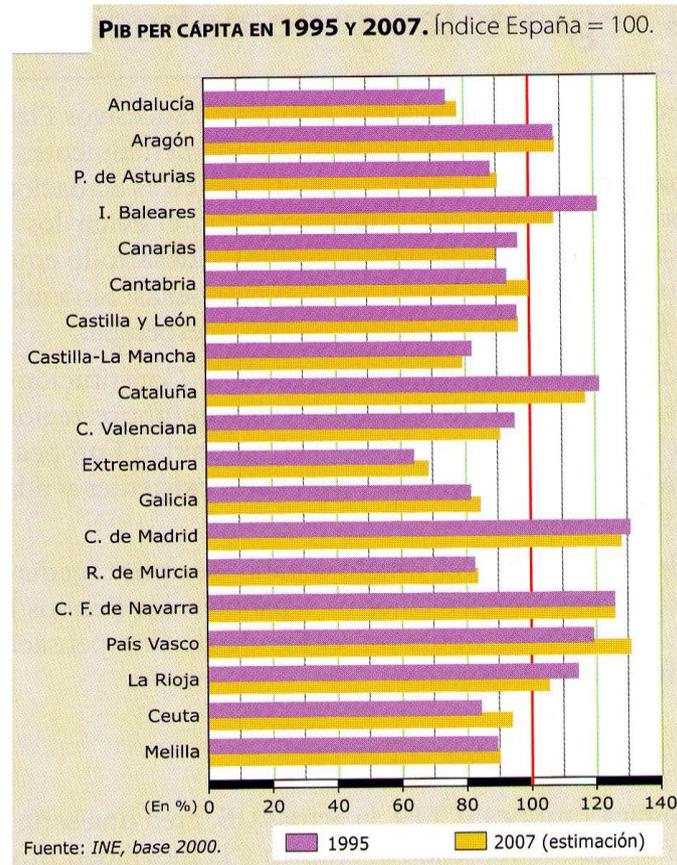
EJERCICIOS PRÁCTICOS

- 1.- Mapa autonómico y provincial de España. El mapa autonómico incluye el conocimiento de la capital administrativa de cada comunidad autónoma.
- 2.- Sintetiza la evolución político-administrativa de España a lo largo de la Historia (resumen, esquema, cuadro-síntesis, mapa conceptual, a elegir).
- 3.- Completa un cuadro similar al que tienes a continuación en el que se refleje la evolución de los desequilibrios territoriales, factores y jerarquía resultante.

COMPARATIVA DE LA EVOLUCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES		
ETAPA	FACTORES DE LOS DESEQUILIBRIOS	JERARQUIA ESPACIAL RESULTANTE

- 4.- Define al menos seis conceptos de los que figuran al inicio del tema.
- 5.- Comentario del gráfico “**PIB per cápita, 1995-2007**”. Observa el gráfico y responde a las cuestiones planteadas:
 - a) ¿Cuáles son las Comunidades que tienen un PIB per cápita superior a la media nacional? ¿Cuáles presentan un indicador menor?

b) Indica los factores que explican las diferencias en el crecimiento del PIB.



6.- Comentario del gráfico “Fondos de Compensación Interterritorial percibidos por las Comunidades y Ciudades Autónomas en 2007 y 2008”. Observa el gráfico y responde a las preguntas propuestas:

- ¿Cuáles son las Comunidades que reciben mayor aportación del FCI? ¿Cuáles menos?
- ¿Qué es el Fondo de Compensación Interterritorial? ¿Qué factores explican esta distribución de fondos?

