LA ACTUAL ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL. LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS REGIONALES Y POLÍTICAS CORRECTORAS

(Tema 21 del temario de oposiciones de Geografía e Historia, BOE 18/11/2011)

Daniel Quijano Ramos

IES Sierra de Mijas (Mijas-Costa, Málaga) danigr@gmail.com

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACTUAL ORDENACIÓN TERRITORIAL

La época romana: Hispania

Las bases medievales

De la unión dinástica a la centralización política

Los afanes centralizadores del liberalismo decimonónico y el siglo XX

La II República (1931-1936)

La vuelta al centralismo (1939-1975)

LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA ACTUAL ORDENACIÓN DEL TERRITORIO LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES

DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS Y CONTRASTES ECONÓMICOS POLÍTICAS DE CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS CONCLUSIÓN BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente tema permite entender y valorar la realidad territorial de la España actual, incidiendo en el devenir histórico que ha llevado a conformar dicha realidad, en los desequilibrios económicos regionales –productos de una característica evolución política y económica- y en las políticas correctoras que se aplican hoy día tanto a nivel estatal como autonómico, encaminadas a corregir las desigualdades existentes entre regiones.

Según el artículo 2 de la Constitución española de 1978, "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

En relación a la organización territorial del Estado, el Título VIII está dedicado a ella, rezando el artículo 137 lo siguiente: "el Estado se organiza territorialmente en

municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyen. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

Así, el Estado español queda articulado en lo que se ha venido en llamar "Estado de las Autonomías", con una evolución histórica y características propias que lo diferencian tanto de los modelos de Estado unitarios como de los federales.

Antes de pasar al estudio sistemático de la ordenación territorial del Estado haremos un repaso a las raíces históricas de dicha ordenación. Nos parece coherente ir viendo la evolución territorial para comprender las claves de la ordenación territorial actual.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ACTUAL ORDENACIÓN TERRITORIAL

El marco de gestación de la actual ordenación del territorio español está en los siglos XIX y XX, si bien podemos rastrear los orígenes hasta la época de dominación romana.

La época romana: Hispania

La época de ocupación romana del territorio llamado Hispania observa numerosas variaciones desde la llegada de los romanos a finales del siglo III a. C. hasta el final de la ocupación política romana mediado el siglo V de nuestra era. En un principio los territorios peninsulares dependían de la Galia. Desde el siglo II a. C. sufren divisiones sucesivas, de acuerdo a las necesidades administrativas, políticas y económicas de Roma. En el siglo III d. C., la diócesis de Hispania tiene cinco provincias: Baetica, Carthaginensis, Lusitania, Tarraconensis y Gallaecia (a las que habrá que añadir Balearica en el siglo V).

Las bases medievales

Las invasiones bárbaras traerán a pueblos como los suevos, vándalos y alanos a la península Ibérica. Pero serán los visigodos quienes se asienten definitivamente en territorio hispano, estableciendo una monarquía de tipo electivo que mantuvo la división territorial romana frente a las tendencias disgregadoras de la nobleza visigoda.

Con la llegada de los musulmanes en 711 todo cambió. La península Ibérica queda dividida en dos partes: una cristiana, al norte; una musulmana, al sur. La parte cristiana quedó reducida a zonas desocupadas o montañosas al norte de los ríos Duero y Ebro. Los sucesivos reinos cristianos que fueron naciendo al albur de los fenómenos paralelos

de "reconquista" y "repoblación" irían configurando territorios más o menos homogéneos políticamente, que a la vez adquirían peculiaridades territoriales propias. La primera división importante de la parte cristiana vino con la herencia de Sancho el Mayor de Navarra (1035). Quedaron entonces configurados los reinos de Navarra, Castilla y Aragón. En la parte nororiental de la península, mientras tanto, se configuraba una realidad política heredera del imperio carolingio (la antigua Marca Hispánica), donde resaltaba el condado de Barcelona.

El poder musulmán que ocupa la península Ibérica dividió el territorio en coras (o *koras*), demarcaciones territoriales vigentes durante el emirato y el califato. Esta división en coras será la base sobre la que se configuren los reinos de taifas tras la disolución del califato de Córdoba (1031). En adelante y hasta el siglo XV, el territorio peninsular se irá integrando en los reinos cristianos de Castilla y Aragón -según avanzaban las conquistas cristianas-, quedando dividido en reinos (así, el reino de Córdoba, el de Sevilla, el de Jaén, el de Valencia...). Portugal llevará una historia independiente desde el siglo XII, y Navarra, encastrada entre Francia, Castilla y Aragón, quedó reducida a sus dimensiones altomedievales hasta su absorción por Fernando el Católico en 1512.

De la unión dinástica a la centralización política

El matrimonio de Isabel I de Castilla y de Fernando II de Aragón supuso la unión dinástica de las dos monarquías más poderosas de la península Ibérica. Los Reyes Católicos y sus sucesores mantuvieron la división en reinos con sus respectivos fueros, lo que contribuyó a la disparidad administrativa y territorial de la monarquía, cuyo nexo común era la Corona.

La llegada de la dinastía borbónica en el siglo XVIII trajo consigo nuevas formas organizativas "a la francesa", cuya base era la centralización territorial y administrativa. Los Decretos de Nueva Planta dictados por Felipe V pretendían homogeneizar el territorio español. Con ellos quedaron anulados los fueros y privilegios de Cataluña, Valencia, Aragón y Mallorca. El hecho de que estos Decretos fuesen dictados contra aquellos territorios que formaban la anterior Corona de Aragón puede interpretarse como un castigo por haber apoyado estos reinos a la causa del archiduque Carlos de Austria, frente a Castilla que apoyó a Felipe de Anjou (el futuro Felipe V). Sin embargo, los Decretos contribuyeron a unificar territorialmente a la mayoría del territorio de la corona española. El territorio quedó dividido en intendencias. No

obstante quedaban dos zonas históricas que mantuvieron sus fueros y privilegios: éstas eran las Vascongadas y Navarra.

$\underline{Los\ afanes\ centralizadores\ del\ liberalismo\ decimonónico\ y\ los\ inicios\ del\ siglo}}{XX}$

El eco de la Revolución Francesa de 1789 y la invasión de la península por las tropas napoleónicas en 1804 explican la reunión en Cádiz de unas Cortes Constituyentes. En lo que se refiere a la división territorial, las Cortes de Cádiz abogaron por una división provincial que superase las viejas circunscripciones de origen medieval. En concreto se propusieron 44 provincias.

La vuelta de Fernando VII tras la guerra de Independencia trajo la reposición del absolutismo, y con él la vuelta al viejo sistema de intendencias. Los inicios de la regencia de María Cristina en nombre de su hija Isabel II llevaron a un joven político llamado Javier de Burgos a la Secretaría de Fomento bajo el gobierno de Cea Bermúdez. De Burgos propuso una división territorial por provincias, basándose en los planteamientos del Nuevo Régimen pero tomando como base la antigua configuración en reinos. El porqué de la división de Javier de Burgos tiene varias explicaciones: por un lado encontramos motivos económicos y administrativos; por otro, el evitar regionalismos que aíslen unos territorios de otros. La división provincial de De Burgos establecía 49 provincias (que serán 50 desde 1927 al dividir la provincia de Canarias en dos, Santa Cruz y Las Palmas). Esta división ha permanecido casi intacta hasta la actualidad. La provincia caló hondamente en el territorio español, salvo en Cataluña, que tenía unas tradiciones territoriales peculiares desde la Edad Media. De la mano de la división provincial, el régimen liberal combatirá los regionalismos.

En palabras de Juan Pablo Fusi, la nueva división territorial de Javier de Burgos "tuvo el inmenso mérito de poner fin a la confusísima y atomizada administración territorial del Antiguo Régimen. Creó un sistema uniforme y racional (expresión del espíritu ilustrado de Javier de Burgos) [...]. En la formación de las nuevas provincias se aunaron criterios administrativos, geográficos y económicos con consideraciones de carácter histórico-cultural".

Pero el sentimiento regionalista se mantuvo en muchas áreas, como pudo comprobarse con el establecimiento de la I República en 1873. Durante el breve experimento republicano hubo un intento político de configuración territorial de estilo

federal (liderada por Pi i Margall), que fracasó, y un intento separatista de componente violento, el cantonalismo, que fue sofocado por las tropas alfonsinas una vez los Borbones volvieron al trono español en 1874.

Con la Restauración se volvió al centralismo y al antirregionalismo, en una época en la que la ideología nacionalista calaba hondo en la burguesía conservadora de toda Europa. Los movimientos regionalistas de España se tornaron nacionalistas, en Cataluña, el País Vasco y, en menor medida, en Galicia.

La II República (1931-1936)

Con la nueva Constitución de 1931 quedaba establecido que las consideradas como "regiones históricas" (Cataluña, País Vasco y Galicia) podían optar al autogobierno a través de Estatutos de Autonomía previamente votados por las Cortes. El comienzo de la Guerra Civil frenó las iniciativas de todo tipo iniciadas por los distintos gobiernos republicanos en las zonas donde el golpe de Estado triunfó, y las aceleró en aquellas zonas que permanecieron leales al gobierno republicano. En Cataluña y el País Vasco se votaron Estatutos de Autonomía, que fueron anulados cuando estos territorios fueron ocupados por las tropas franquistas.

La vuelta al centralismo (1939-1978)

La victoria del bando franquista trajo consigo una concepción centralista del Estado. Se anuló todo atisbo de regionalismo, aunque se conservó la división provincial decimonónica. Los estatutos autonómicos de Cataluña y el País Vasco fueron derogados, y todo lo que fuese considerado como no-español fue prohibido, perseguido y penado.

La configuración territorial del Estado español se articuló en tres niveles: el primer nivel era el estatal; el segundo nivel, el provincial; y el tercer nivel, el municipal.

<u>LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA ACTUAL ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</u>

La llegada de la democracia (siguiendo las líneas marcadas por Adolfo Suárez, "de la legalidad a la legalidad") reconoció la diversidad regional de España, que queda ratificada al aprobarse la Constitución actual el 6 de diciembre de 1978, por referéndum nacional.

Mientras la Constitución de 1931 no admitía más que tres autonomías (Cataluña, País Vasco y Galicia), la de 1978 optó por "la generalización del principio autonómico" (Fusi) o, en lenguaje de la época, "café para todos".

La creación de cada Comunidad Autónoma culminaba con la aprobación por las Cortes de una Ley Orgánica, que promulgaba su Estatuto de Autonomía, en el que quedaban contenidas la denominación de la Comunidad, su demarcación territorial, y los nombres, estructura y ubicación de los organismos autónomos propios, así como las competencias adquiridas.

Este modelo descentralizador no es único de España, habiéndose impuesto durante los siglos XIX y XX en otros países europeos, tales como el Reino Unido, Alemania, Bélgica, Italia y Suiza. De este modo, la organización territorial fundamental del Estado español queda dividida en:

- Municipios: división inferior del organigrama administrativo. Tienen cierta autonomía, a través de los ayuntamientos. A veces varios municipios se agrupan en mancomunidades, con el objetivo de reducir gastos y llevar una política integral y acorde a las necesidades de la zona.
- Provincias: es un ente local cuya jurisdicción se extiende a un grupo de municipios. Las Diputaciones Provinciales centralizan y jerarquizan las actividades municipales.
- Autonomías: quedan garantizadas por el artículo 137 de la Constitución.

La Constitución de 1978 también sentó las bases del ordenamiento del territorio en otros niveles, tales como

- La Administración Local (art. 140, municipios)
- La Hacienda Local (art. 142)
- La organización provincial (art. 141.1, provincias y Diputaciones)

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA ACTUAL ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La actual división autonómica se alcanzó sobre la base de la división provincial, distinguiendo tres tipos de Comunidades:

- Comunidades constituidas por un agregado de varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- Comunidades conformadas por provincias insulares.

- Comunidades uniprovinciales con entidad regional histórica o de interés nacional.

Todas ellas, de acuerdo con la Constitución (artículos 143, 144 y 151) han configurado diecisiete Comunidades Autónomas. Para armonizar el proceso autonómico, la Unión de Centro Democrático (UCD) de Adolfo Suárez promulgó (pactada con el Partido Socialista Obrero Español –PSOE-, con los grupos nacionalistas y con el Partido Comunista Español –PCE-) la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA, 16/10/81), que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, entendiendo que las Cortes no tenían la competencia de orquestar el proceso. Se llegó así a la actual configuración por medio del articulado de la propia Constitución.

En cuanto al tipo de Estado resultante del proceso autonómico, los constituyentes han debatido sobre la indefinición (o no) del mismo. Así, Peces Barba (PSOE) afirma que "la idea de las Autonomías es la idea del Estado federal". Antonio Fontán (primer presidente del Senado durante la democracia) defiende que "el nuevo Estado se acerca al Estado regional italiano". En un término medio, Óscar Alzaga (UCD) considera que "en la Constitución cabrían tanto fórmulas federales como regionales".

La Constitución actual garantiza que los Estatutos de Autonomía no pueden generar privilegios ni discriminaciones (art. 139.2) así como impide la discriminación de los españoles por razón de su origen geográfico (art. 139.1).

En cuanto a las formas de acceso a la Autonomía, podemos citar cinco (entre paréntesis, los años de acceso a la autonomía):

- a) Reconocimiento de la autonomía ya existente, caso de Navarra (1982).
- b) Por el artículo 151 mejorado. Aquí están aquellos territorios que realizaron un plebiscito autonómico afirmativo en el pasado. Así, el País Vasco (1979), Cataluña (1979) y Galicia (1981).
- c) Por el artículo 143. Este artículo concede menos competencias que el artículo 151, aunque dichas competencias pueden ser incluidas luego en el Estatuto de cada Autonomía. Los referéndums fueron realizados entre los años 1982-1983 en Asturias, Cantabria, Murcia, Baleares, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Madrid, Castilla la Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla-León.
- d) Por el artículo 151, mediante referéndum afirmativo en Andalucía (28/2/1981).

e) El caso de Ceuta y Melilla es particular, pues son Ciudades Autónomas y carecen de capacidad legislativa.

El texto que regula el funcionamiento de las Comunidades Autónomas es el Estatuto de Autonomía de cada una de ellas. Dentro de cada Estatuto encontramos un cuerpo de contenidos tal como sigue:

- Denominación de acuerdo con el pasado histórico de la Comunidad (Título Preliminar).
- 2. Delimitación territorial (Título I).
- 3. Denominación institucional (Título II).
- 4. Relación de competencias asumidas (Título III).
- 5. Mecanismo de reforma (Título IV).

En los últimos años han tenido lugar cambios y modificaciones de varios estatutos, así como el traspaso de competencias del Estado a las Autonomías (en materias como educación, sanidad,...).

Es evidente que las Comunidades Autónomas no iban a ser entidades territoriales con total libertad de actuación y sin control alguno por parte de las instituciones estatales o constitucionales. Así, el control de las Autonomías quedó bajo supervisión del Tribunal Constitucional, del Gobierno (previo informe del Consejo de Estado), de los órganos de la Administración Central y del Tribunal de Cuentas. Asimismo, quedó conformada una segunda cámara representativa de los territorios españoles, que es el Senado y que en la actualidad cuenta con 264 escaños.

En cuanto a la financiación de las Comunidades Autónomas, ésta viene establecida por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, reformada en 2001) y viene de impuestos propios, impuestos cedidos por la Administración Central, transferencias de los Presupuestos Generales del Estado, recursos privados y créditos. Los parlamentos de las diversas autonomías elaboran además sus propios presupuestos. En el caso del País Vasco y Navarra, poseen un régimen foral que las capacita para financiarse con ingresos tributarios recaudados en su territorio por su propia administración fiscal y pactan con el Estado (mediante conciertos) la cantidad a pagar a la Administración General del Estado.

DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS Y CONTRASTES ECONÓMICOS

El desarrollo histórico español de los últimos doscientos años ha ido configurando un mapa que presenta desequilibrios económicos, demográficos y sociales, los cuales se intentan paliar en los últimos tiempos mediante medidas correctoras de tipo político o económico. El origen de estos desequilibrios debemos buscarlos en la industrialización parcial que realizó España en el siglo XIX, pues frente a una periferia desarrollada (salvo Galicia y Andalucía) encontramos una zona centro poco desarrollada (salvo Madrid).

Los gobiernos de Franco intentaron paliar estos desequilibrios mediante planes de desarrollo regional, pero estos planes en su mayoría fracasaron. La crisis mundial de 1973 (Guerra del Yom Kippur) frenó el proceso de concentración industrial. La reestructuración económica que siguió a la crisis cambió los factores en que se basaban hasta entonces los desequilibrios territoriales y la jerarquía espacial. Actualmente se avanza hacia una economía y una sociedad postindustrial basada en los servicios y en las actividades relacionadas con las nuevas tecnologías. Sin embargo siguen existiendo desequilibrios entre ejes de desarrollo, zonas en declive y zonas de menor desarrollo. Los ejes de desarrollo son:

- Madrid.
- El litoral mediterráneo.
- El valle del Ebro.
- Los archipiélagos balear y canario.
- El País Vasco.

Los ejes en declive son los espacios industriales en crisis, como la cornisa cantábrica. Los espacios escasamente desarrollados son las comunidades del interior peninsular (Extremadura, Castilla la Mancha y Castilla y León), Galicia, Andalucía y la Región de Murcia.

POLÍTICAS DE CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS

Actualmente cobra fuerza el uso del término "región", gracias a la división establecida por la Unión Europea del mapa de sus países miembros. Nos encontramos de este modo con 64 grandes regiones y con 167 regiones administrativas básicas, que en el caso español coinciden con las Comunidades Autónomas.

Desde este punto y tomando la definición de la Asamblea del Consejo de Europa, la región aparece como instrumento fundamental para cohesionar las directrices políticas, socioeconómicas y culturales, que se dictan desde Bruselas. La incorporación a la Unión Europea supuso (y supone) por un lado, que en el entorno de la política regional comunitaria, las Comunidades Autónomas pasen a considerarse como regiones de planificación o regiones "plan", en tanto que esta política se sustenta en las directrices trazadas por los programas de desarrollo comunitario.

Por otro lado, se plantea una nueva situación debido a que si bien es cada Estado quien debe diseñar su particular política de desarrollo regional y de corrección de desequilibrios, toda ayuda financiera ha de ser previamente acordada por los organismos comunitarios. La agrupación de regiones de cara a tipologías clasificatorias se fundamenta en criterios de orden socioeconómico.

Con el fin de corregir los desequilibrios territoriales, existen instrumentos con los que cuenta la política regional para alcanzar sus objetivos. Estos instrumentos son los fondos procedentes de la Unión Europea, la política de incentivos regionales, el Fondo de Compensación Interterritorial y el Fondo de Suficiencia.

- Fondos procedentes de la Unión Europea:
 - o Fondos estructurales, destinados a tres objetivos: el desarrollo de regiones más atrasadas; la reconversión socioeconómica de las zonas agrarias, pesqueras, industriales o urbanas en crisis y el fomento de los recursos humanos. Entre estos fondos encontramos el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria), el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación Pesquera) y el FSE (Fondo Social Europeo).
 - Las iniciativas comunitarias son programas especiales de la Comisión Europea encaminados a resolver problemas graves que conciernen a toda la Unión.
 - El fondo de cohesión ayuda a los países menos prósperos de la UE.
 España se ha beneficiado históricamente de este fondo.
- Política de incentivos regionales, que tiene como objetivos lograr la competitividad de las empresas y la solidaridad interregional. Para ello recurre a dos grandes instrumentos: la inversión en infraestructuras y

equipamientos y la compensación a la inversión en las áreas desfavorecidas. Se define así un mapa con tres tipos de áreas incentivables con cargo a los presupuestos generales del Estado:

- Zonas de Promoción Económica (ZPE), las menos desarrolladas del país por su renta per cápita y su tasa de paro.
- Zonas Industrializadas en Declive (ZID), las más afectadas por la crisis industrial.
- Zonas Especiales (ZE), creadas a instancias del gobierno si median circunstancias especiales.
- Fondo de Compensación Interterritorial, que beneficia a las comunidades con renta per cápita inferior a la media nacional.
- Fondo de Suficiencia cubre la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad y los recursos tributarios que se le atribuyen. Si las necesidades son superiores, reciben ingresos del Fondo; en caso contrario, aportan recursos al Estado

La nueva planificación regional se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Por un lado, el protagonismo adquirido por las Comunidades Autónomas.
- Por otro lado, la obligación del gobierno de presentar a la Comisión Europea una visión global de los planes regionales que resuma los planes estatales y regionales para las regiones con desequilibrios.

CONCLUSIÓN

Como conclusión debemos hacer referencia al permanente debate abierto entre comunidades y Estado, cuyos eslabones más recientes han sido el "plan Ibarretxe" en el País Vasco y el nuevo *Estatut* en Cataluña, que plantean un cambio en la concepción política y administrativa del Estado español y que repercute directamente en la actual conformación del mapa europeo (Europa de las Regiones), llevando consigo la petición de cambios en los principios constitucionales que actualmente rigen la división territorial de España. Al hilo del estatuto catalán, otras comunidades aprobaron nuevos estatutos de autonomía, entre ellas Andalucía.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS WEB

- MÉNDEZ, R. y R. MOLINERO (1993). Geografía de España. Madrid: Ariel.
- PECES BARBA, G. (1981). La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política. Valencia: Fernando Torres.
- TAMAMES, R. (1991). *Introducción a la Constitución española*. Madrid: Alianza.

Revistas especializadas y artículos

- FARINÓS DASÍ, J. (1999). La política correctora de desequilibrios regionales en España: efectos de la integración comunitaria. *Cuadernos de Geografía*, 65-66, pp. 193-212.
- FUSI, J. P. (1992). De las aspiraciones históricas al Estado de las autonomías. *Historia 16*, 200, pp. 26-31.
- RODRÍGUEZ POSE, A. y G. PETRAKOS (2001). Información económica y desequilibrios territoriales en la Unión Europea. *XXVII Reunión de Estudios Regionales*. *Cambios Regionales en la UE y Nuevos Retos Territoriales*. Madrid, 28-30 de noviembre de 2001.

Referencias web

- "La Constitución Española de 1978. Balance de sus 25 años", en Revista Digital de la Universidad de La Rioja (REDUR), núm. 2, 2004.
- http://europa.eu
- http://congreso.es
- http://senado.es