

TEMA 9: La actual ordenación territorial del estado español

1. LA ACTUAL ORDENACION DEL TERRITORIO ESPAÑOL

La actual ordenación del territorio español obedece a lo dispuesto en la Constitución Española de 1978. En 1978 frente a la concepción unitaria centralista, se planteaban varias opciones como la federal, la descentralización administrativa y la autonomía política, tras un intenso debate nuestra Constitución se decide por esta última, gracias al triunfo de la doctrina Clavero Arévalo que sostenía que las autonomías no debían ser un recurso para solucionar el problema del regionalismo, de lo que se trataba era de construir un Estado más eficaz mediante la distribución territorial del poder.

España es en la actualidad un Estado de Autonomías, un país formalmente unitario pero que funciona como una federación descentralizada de comunidades autónomas, cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno. Hoy en día, España está considerada como uno de los países europeos más descentralizados, ya que todos sus diferentes territorios administran de forma local sus sistemas sanitarios y educativos, así como algunos aspectos del presupuesto público; algunos de ellos, como el País Vasco y Navarra, además administran su financiación pública sin casi contar (a excepción del cupo) con la supervisión del gobierno central español.

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS AUTONOMIAS

En su título preliminar, el Art. 2 habla de "La indisoluble unidad de la Nación Española", pero concibiendo a España como una nación de naciones, pues reconoce el "derecho de autonomía de las nacionalidades que la integran". En el Título VIII: de la organización territorial del Estado, artículos 137-158, se define claramente la ordenación del territorio español.

El capítulo primero del título VIII. Establece los principios generales: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas; Se hace referencia al equilibrio económico y justo entre las diversas partes del territorio español.

El capítulo segundo del título VIII. Define la Administración Local que forma el municipio, este estará gobernado por el Alcalde, el Ayuntamiento en Pleno y la Comisión Municipal de Gobierno; Alcalde y Concejales serán elegidos por sufragio universal por los habitantes del municipio; los municipios podrán

agruparse en Mancomunidades o en Agrupaciones de Municipios. La provincia queda definida como una división territorial que consiste en una agrupación de municipios, cuenta con una Administración Provincial estructurada en Diputaciones provinciales para la península y en Cabildos para las islas, su gobierno estará representado por el Gobernador Civil.

Según el Título VIII también se crean las Comunidades Autónomas. La Constitución de 1978 otorga grandes competencias autonómicas para que cada comunidad gestione sus propios intereses con un amplio nivel de autonomía, poderes legislativos, presupuestarios, administrativos y ejecutivos, competencias exclusivas que el Estado les garantiza a través de la Constitución y de cada Estatuto de Autonomía. Pero también determina un conjunto de mecanismos de control para que las autonomías respeten lo establecido en la propia Constitución, estos mecanismos son el Tribunal Constitucional y el propio poder Central, ambos velarán por la supremacía de un "interés general" y la "solidaridad" entre todas las Comunidades Autónomas, para ello crea un Fondo de Compensación Interterritorial. Muchas críticas puede recibir el funcionamiento de este mecanismo debido a las diferencias existentes entre nuestras comunidades, y es que debemos contar con unas realidades económicas y sociales muy distintas en cada una de las Comunidades Autónomas españolas, de cualquier modo, me gustaría recordar que han sido los regímenes más centralistas los que históricamente han producido mayores diferencias regionales.

Resumamos aquí las principales competencias autonómicas a distintos niveles. A nivel político: La organización de sus instituciones de autogobierno; La ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y obras públicas. A nivel económico: El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de la ordenación nacional de la economía; La promoción y ordenación de la agricultura, ganadería y turismo en su ámbito territorial. A nivel social: El control en materia de protección del medio ambiente; El fomento de la cultura, la investigación y la enseñanza de la lengua autóctona de la Comunidad Autónoma en caso de tenerla. En cuanto a los aspectos financieros los recursos de las Comunidades Autónomas están formados por: Los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; sus propios impuestos; las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial; los rendimientos de su Patrimonio. En la actualidad no todas las Comunidades disfrutan del mismo nivel de autogobierno, esto se debe a que el proceso de traspaso de competencias del gobierno central a los gobiernos autonómicos fue pensado en un principio como un proceso asimétrico, que garantizase un mayor grado de autogobierno

sólo a aquellas comunidades que buscaban un tipo de relación más federalista con el resto de España (Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco). Por otro lado, el resto de comunidades autónomas dispondría de un menor autogobierno. Sin embargo, estaba previsto que a medida que fueran pasando los años, estas comunidades fueran adquiriendo gradualmente más competencias, proceso que todavía está sin finalizar. En el caso de Cataluña, Navarra y el País Vasco, cuentan con sus propios cuerpos policiales que reemplazan las funciones de la Policía Nacional en estos territorios (Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral de Navarra).

LA CREACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La transición a la democracia posibilitó la creación de las autonomías políticas. En septiembre de 1977 se restableció la Generalitat de Cataluña y en diciembre se creó el Consejo General Vasco como Instituciones de Gobierno transitorias hacia la autonomía. En el primer semestre de 1978, se crearon regímenes provisionales de autonomía para Galicia, Asturias, Castilla-León (incluyendo Santander y Logroño), Castilla La Mancha, Extremadura, Aragón, Valencia, Baleares, Murcia, Andalucía, Canarias.

Ya aprobada la constitución de 1978 y a lo largo de 1979 se produjo la reorganización de las Instituciones de Gobierno del País Vasco y Cataluña que prepararon sus Estatutos de Autonomía, estos fueron tramitados por las Cortes y aprobados en Referéndum por ambos pueblos. El Proyecto de Estatuto de Galicia fue sometido a Referéndum en 1980, también en 1980, el antiguo reino de Navarra, preparó las Bases de un régimen autonómico atípico: el régimen foral. Y así sucesivamente el resto de las comunidades fueron redactando sus Estatutos de Autonomía, en 1991 se aprobaron los dos últimos estatutos: Ceuta y Melilla.

ANÁLISIS DEL MAPA DE LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS DESDE EL PUNTO DE VISTA GEOGRÁFICO

El resultado final es de 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas: Nueve comunidades pluriprovinciales (El País Vasco, Galicia, Castilla-León, Castilla La Mancha, Extremadura, Aragón, Cataluña, Valencia, Andalucía; Dos archipiélagos: Baleares y Canarias; Dos territorios históricos: Asturias y Navarra; Tres provincias que han hecho valer su personalidad regional histórica: Santander (Cantabria), Logroño (La Rioja) y Murcia; El controvertido caso de Madrid; Dos ciudades extrapeninsulares: Ceuta y Melilla.

La creación de estas autonomías ha obedecido a elementos objetivos como son los físicos e históricos, y elementos subjetivos como es la conciencia regional (conductismo en definitiva). La conciencia regional puede ser un fenómeno espontáneo, por lo general fundamentado en la historia (es el caso de los regionalismos históricos) o un fenómeno inducido a partir de causas tan complejas como una decisión política. Vamos a clasificar a las comunidades autónomas en función de dichos elementos:

- Regiones históricas de tradición nacionalista: Cataluña, País Vasco, Galicia y Navarra. En todas ellas el elemento definitorio ha sido el elemento histórico. Navarra no se constituyó propiamente en Comunidad Autónoma, convirtiéndose en una Comunidad Foral, por lo que no ha desarrollado un Estatuto de Autonomía, sino que se articula en sus fueros tradicionales, sin embargo es considerada comunidad autónoma a todos los efectos según la interpretación del Tribunal Constitucional.
- Regiones históricas de reciente nacionalismo: Aragón, Valencia, Baleares, Andalucía, Canarias y Asturias. También en ella el elemento clave para su configuración como Autonomía ha sido el elemento histórico, se trata de regiones con un pasado bien definido que el centralismo de los Borbones desdibujó en el devenir de la Historia, el despertar nacionalista aparece vinculado a unas élites intelectuales del primer tercio de siglo XX al hilo de la crisis de la monarquía de Alfonso XIII y la proclamación de la República, el caso más elocuente es el regionalismo andaluz dirigido por Blas Infante.
- Regiones históricas de reciente conciencia regional: Castilla León y Extremadura. En ellas pesa el elemento histórico pero predomina el componente físico. El reino de León tuvo un peso verdaderamente significativo durante la Edad Media, pero pasó a integrarse en otra historia mayor, la de España, con la que no ha dejado de identificarse desde el fin de la insurrección comunera de 1520-21. El elemento físico ha sido mucho más importante, la segregación de una parte de los territorios históricos castellano leoneses, que son La Rioja y Cantabria (con lo que esta comunidad perdía su salida al mar), manifiesta el predominio de lo geográfico sobre lo histórico en un territorio cuya conciencia regional era muy débil. La comunidad de Castilla y León es la

más coherente de todas desde el punto de vista geográfico, ya que se articula en torno al valle del Duero, estando delimitada por sus rebordes montañosos dentro de la submeseta norte. Parecida coherencia tiene Extremadura, articulada sobre La Meseta Extremeña dividida en dos partes: Campo de Calatrava y Penillanura Extremeña, que junto a las diferencias histórico-culturales con Castilla la Mancha y su carácter fronterizo fueron motivos determinantes para convertirse en comunidad independiente.

- Regiones (históricas o no) modificadas por factores políticos y geográficos: Cantabria, enraizada históricamente con Castilla, ha primado su pertenencia a la región cantábrica (factor geográfico). La Rioja, también perteneciente a Castilla, sobre su tradición histórica se ha impuesto el factor geográfico por estar situada en el Valle del Ebro. En el caso de Murcia se impone el criterio físico por la segregación de Albacete, pero no pudo integrarse en el área geográfica del Sureste (factor geográfico) a la que pertenece junto con Alicante y Almería, y se la dejó sola (factor político) ya que tampoco pertenecía ni a Andalucía ni al antiguo Reino de Valencia (factor histórico). Estas tres provincias hicieron valer su personalidad regional histórica. La Comunidad Autónoma de Madrid constituye un hecho esencialmente político, se debe a su importancia demográfica, económica y el hecho de ser la capital del Estado, responde así al modelo de países que tienen por capitales a ciudades que son denominados distritos federales (caso de Washington D.C. y México D.F.), este factor ha prevalecido sobre el histórico (formaba parte de Castilla) y geográfico (dentro de la submeseta sur). Para la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha se impone el factor geográfico (articulación sobre la submeseta sur) sobre el histórico por su ruptura con Castilla, unidad que hasta ahora no había logrado interrumpir el Sistema Central, también se ha producido la incorporación de Albacete, provincia que ha pertenecido históricamente a la región murciana, prevaleciendo en su formación el factor geográfico.

2. LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS REGIONALES Y POLÍTICAS CORRECTORAS

DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS REGIONALES

De la misma manera que siempre habrá pobres entre nosotros, en un evangelio capitalista, la presencia de los desequilibrios regionales parece una

realidad social y económica ineludible. Martínez Cortina lo dice con la precisión del especialista: «Cuando el sistema político económico vigente es el capitalista, como es el caso de España (...) se produce una tendencia «natural» a la concentración y polarización de la actividad económica, tanto desde el punto de vista funcional y sectorial como en la distribución espacial».

Las causas de esos desequilibrios hay que buscarlas en las diferencias entre los distintos espacios geográficos que conforman nuestro país. Las condiciones naturales y los recursos disponibles introducen un primer elemento de diversidad, que la actuación de los grupos sociales en el tiempo ha contribuido a ampliar. Los desequilibrados territoriales actuales resultan de una combinación de factores heredados y condiciones actuales.

Su origen más reciente viene de la industrialización a partir de 1959 que creó acusados contrastes entre zonas periféricas y el interior, estos contrastes crearon un modelo territorial caracterizado por una zona centro poco desarrollada y una periferia desarrollada entre las que había grandes desequilibrios económicos, demográficos, sociales y de poder. Estos desequilibrios económicos se manifestaron en el PIB por regiones, en la renta per cápita y en las infraestructuras concentradas en las regiones más desarrolladas. La crisis económica de 1975 afectó negativamente al sector secundario lo que frenó el anterior proceso de concentración espacial de la producción. A partir de entonces con la terciarización de la economía y la creación de una sociedad postindustrial se crearon nuevos desequilibrios entre diferentes ejes de desarrollo (Madrid, litoral mediterráneo norte, valle Ebro, Canarias y Baleares y el País Vasco), ejes en declive (cornisa cantábrica) y espacios escasamente desarrollados (Extremadura, Castilla La Mancha, Castilla y León, Galicia, Andalucía y Murcia. En los últimos años algunas comunidades se han estancado económicamente y algunas menos desarrolladas han crecido por encima de la media española recibiendo ayudas del Estado y de la Unión Europea y realizando políticas regionales para potenciar su desarrollo endógeno y atenuar las diferencias económicas.

Actualmente las Comunidades Autónomas con el PIB más alto son Cataluña, Madrid, Andalucía y País Vasco a gran distancia de las últimas: La Rioja, Ceuta y Melilla. El reparto del PIB por habitante es más alarmante, ya que en las primeras comunidades como País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña resulta ser el doble que en las últimas Murcia, Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura.

POLÍTICAS CORRECTORAS

El inicio de políticas de desarrollo regional reequilibradoras tuvo lugar en los años 60, aunque antes hubo dos precedentes: Confederaciones Hidrográficas de 1926; Planes comarcales de Badajoz 1952 y Jaén 1953. Ambos orientaron su actuación hacia la mejora agraria en algunas áreas deprimidas. Sólo con la aprobación de los Planes de Desarrollo económico y social, vigentes entre 1964-1975, se puso en práctica una planificación donde el Estado intervenía directamente para desarrollar determinadas regiones españolas. El objetivo central de los polos de crecimiento fue la promoción de ciudades medias, se ha considerado un intento de "descentralización concentrada" apoyado en la instalación de ciertas industrias "motrices" que deberían favorecer la atracción de otras vinculadas a ellas.

La consolidación del Estado de las Autonomías con la Constitución de 1978 y la adhesión a la Comunidad Económica Europea en 1986 transformaron la distribución de competencias en materia de desarrollo regional. La creación del un Fondo de Compensación Interterritorial, la promulgación de la Ley de Incentivos Regionales (1985), la formulación de Programas de Desarrollo regional por las Comunidades Autónomas y la reforma de los Fondos Estructurales realizada por la Comunidad Europea en 1988 han establecido un nuevo contexto normativo.

POLÍTICAS CORRECTORAS DENTRO DEL MARCO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Cuando accedimos en 1986 a la CEE, salvo Baleares, todas la Comunidades Autónomas se situaron por debajo de la media comunitaria en el PIB por habitante, quedando incluso 8 de ellas por debajo del 75%, siendo Extremadura, Ceuta y Melilla, Andalucía, Castilla La Mancha y Galicia las más atrasadas. En 1988, y vinculada al Acta única Europea se reformaron los Fondos Estructurales duplicando los recursos disponibles. Esta reforma establecía un limitado nº de objetivos seleccionados para concentrar las subvenciones otorgadas. Tres de estos objetivos eran aplicables al caso español permitiendo la intervención del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

- Regiones del objetivo 1: Eran las tradicionalmente más atrasadas, regiones con altas tasas de desempleo, destacado sector agrario, PIB por habitante inferior al 75% del promedio europeo. Es decir: Andalucía, Asturias, las 2 Castillas, Comunidad Valenciana, Canarias, Extremadura,

Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla (el 58% de población y 76% del territorio).

- Regiones del objetivo 2: Áreas de industrialización en declive. Eran Vizcaya y Guipúzcoa, algunas áreas de Álava, Cantabria, Navarra, La Rioja, Barcelona, Tarragona, Girona y Madrid (el 9% de la superficie y 22% de la población).
- Regiones del objetivo 5b: Áreas rurales con problemas de comunicaciones, debilidad en su estructura económica y escasez de nuevos puestos de trabajo, pero con un patrimonio ecológico y cultural capaz de favorecer cierto impulso de fuentes alternativas de ingresos (turismo, artesanía, PYMES industriales, etc.). Eran ciertas áreas de las cordilleras Pirenaica, Cantábrica e Ibérica, áreas montañosas de Baleares y la sierra Norte de Madrid, (el 12,5% del territorio y 2,5% de la población).

A lo largo de 1989 el gobierno español presentó a la Comisión de las Comunidades Europeas los siguientes planes regionales a desarrollar hasta 1993: Plan de Desarrollo Regional de España (PDR) para las regiones del objetivo 1; Plan de Reconversión Regional y Social de España (PRR) para las del objetivo 2; Plan de Desarrollo en Zonas Rurales de España (PDZR) para las del objetivo 5b. Las actuaciones se basaron en 4 directrices:

- Mantener y consolidar la dinámica de crecimiento de las áreas que han mostrado mayor capacidad de adaptación al cambio y vitalidad económica (ejes del Ebro y Mediterráneo, Madrid), favoreciendo su difusión hacia otras regiones.
- Freno al declive de la cornisa cantábrica, buscando restituir su antigua capacidad de crecimiento autosostenido, mejorando el medio ambiente y diversificando su base económica.
- Expansión del dinamismo del eje mediterráneo en dirección al sudeste y sur peninsular mediante una fuerte inversión en comunicaciones.
- Aplicación de una estrategia de ajuste estructural en las regiones menos desarrolladas del interior, además de Galicia y Canarias, apoyando su potencial endógeno y una mejor integración territorial con el resto.

No debemos olvidar la existencia del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA) y del Fondo Social Europeo (FSE) que dentro del contexto de los fondos estructurales de la UE contribuyen a paliar los desequilibrios económicos entre regiones. Así como el Fondo de Cohesión que ayuda a los países menos prósperos de la UE financiando proyectos

medioambientales y de redes transeuropeas de transporte.

POLÍTICAS CORRECTORAS DENTRO DEL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Ley de Incentivos Regionales de 1985 entró en vigor en 1988, sus objetivos eran lograr la competitividad de las empresas y la solidaridad interregional y para ello invertía en infraestructuras y equipamientos en áreas desfavorecidas, distinguiéndose 3 tipos de áreas que recibían ayudas con cargo a los presupuestos generales del estado:

- Zonas de Promoción Económica: las menos desarrolladas, regiones del objetivo 1 excluido el litoral valenciano, incluyendo parte de Cantabria y Aragón.
- Zonas Industrializadas en Declive: afectadas por procesos de reconversión y ajuste industrial. Cuenca central asturiana, y zonas de Cantabria, Galicia, País Vasco y Extremadura.
- Zonas Especiales: problemas específicos de ciertas comarcas de Huesca y Zaragoza.

En cualquiera de los 3 tipos de zonas (80% del territorio) el mecanismo de promoción se basaba en otorgar subvenciones a fondo perdido para apoyar la inversión productiva empresarial, pudiéndose acoger además de las empresas industriales las relacionadas con los servicios. Esta política de incentivos regionales se modificó con motivo del ingreso español en la CEE para adaptarla a la legislación comunitaria en materia de competencia.

El Fondo de Compensación Interterritorial tiene su origen en la Constitución, está funcionando desde 1982 y fue modificado en 1990. Este fondo se nutre de los presupuestos generales del estado, y está encaminado a un desarrollo de la renta de las regiones menos favorecidas de España según el principio de solidaridad que rige nuestra carta magna.

Finalmente las propias Comunidades Autónomas formulan sus propios Programas de Desarrollo Regional al amparo de la Constitución. La planificación económica regional se realiza dentro de la ordenación nacional de la economía, y se encarga de la promoción y ordenación de la agricultura, ganadería y turismo en su ámbito territorial. Cuentan con ayuda de la UE siguiendo una metodología común y con la obligación del gobierno a presentar a la Comisión Europea una visión global de los planes regionales y estatales indicando los objetivos, actuaciones e inversiones previstos.