

TEMA III.- ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA

1.- LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PROVINCIAS, MUNICIPIOS

1.1.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Según la Constitución Española (art. 137), «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas».

La situación política tras la muerte de Franco en 1975 hizo aflorar el sentimiento nacionalista en aquellas regiones que más habían sufrido el centralismo político del régimen. Fruto de ello fue el reconocimiento por la Constitución de 1978 de que España estaba integrada por varias nacionalidades y regiones que tenían derecho a la autonomía. Se creó así un nuevo Estado que pretendía estar a medio camino del Estado central y del federal para poder contentar a los distintos sectores políticos.

El diseño del mapa autonómico no vino dado por la Constitución, la cual sólo reguló sus competencias básicas y la forma de convertirse en comunidad autónoma una región. En base a ello se establecieron dos vías de acceso a la autonomía: una rápida (art. 151) para las regiones que habían gozado de autonomía durante la Segunda República (Cataluña, País Vasco y Galicia) o con una entidad peculiar, como Andalucía y Navarra; y otra más lenta (art. 143) de 5 años para el resto del país y que tendrían que ser aprobadas en un complicado proceso. Esta última vía dio lugar a encendidos debates políticos ya que en numerosas zonas no había un sentimiento nacionalista que propiciara acuerdos rápidos entre todos los municipios y diputaciones. Así, Valencia estuvo tentada de integrarse en Cataluña, en un principio se pensó en un Madrid integrado en Castilla-La Mancha y Segovia y León propugnaron autonomías uniprovinciales. En el caso de Ceuta y Melilla, las dos ciudades obtuvieron el rango de municipios autónomos.

Todas las comunidades autónomas tienen unas instituciones parecidas y que reproducen a escala menor las del Estado: un poder ejecutivo encarnado por un presidente y unos consejeros; y un poder legislativo formado por parlamentos unicamerales cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos cada cuatro años. Además existen defensores del pueblo, tribunales de cuentas, consejos económico-sociales, etc. La ley que crea una comunidad autónoma determinada, establece sus instituciones y símbolos y la dota de competencias concretas es el **estatuto de autonomía**. Aproximadamente el 50% de los funcionarios (incluidos profesores y sanitarios) trabajan para las administraciones autonómicas.

Las **competencias** de las comunidades autónomas son (art. 148):

- Organización de las instituciones propias
- Ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y vivienda
- Infraestructuras y transporte propios
- Investigación, cultura, deporte y ocio
- Asistencia social y sanitaria
- Agricultura, ganadería, pesca, caza, artesanía, comercio y turismo

Las competencias del Estado son fundamentalmente todos estos aspectos cuando afectan a varias comunidades, las relaciones internacionales, las Fuerzas Armadas, aduanas y comercio exterior, el régimen de la Seguridad Social, energía, medios de comunicación, normas para la expedición de títulos académicos, promoción de la cultura, autorización de referéndums y la garantía a todos los españoles del ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes constitucionales (art. 149).

Si hubiera alguna materia que no se hubiera atribuido expresamente al Estado central, las comunidades autónomas podrían hacerse cargo de ellas expresándolo en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Y en el caso de que una comunidad autónoma no asumiera alguna de sus competencias propias, entonces éstas serían asumidas por el Estado, cuyas normas siempre prevalecen en caso de conflicto entre comunidades.

El problema principal de las autonomías es cómo financiar los servicios que ofrecen al ciudadano, ya que en líneas generales no tienen una amplia capacidad recaudatoria. Básicamente hay dos formas: el régimen común y el régimen foral.

- a) El **régimen común** (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas - LOFCA- y sus modificaciones) lo mantienen casi todas las autonomías. Estas comunidades obtienen sus ingresos mediante los impuestos que les cede el Estado (50 % del IVA, transmisiones, donaciones, juegos y multas) y el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Las Comunidades Autónomas también tienen patrimonio propio que pueden vender y pueden emitir deuda pública
- b) Y el **régimen foral** supone la plena autonomía económica del País Vasco y Navarra. En estas dos comunidades son las propias instituciones autonómicas las que recaudan todos los impuestos y luego pactan con el Estado el llamado "Concierto", es decir, cuánto dinero ("cupó") le pagaran y que se destinará a los gastos generales del Estado. Normalmente el concierto se pacta por varios años y su renovación es motivo de fricciones y de tensas negociaciones entre Madrid y Vitoria.

Canarias tiene un régimen económico especial, puesto que en su territorio no se aplican el IVA ni otros impuestos, y **Ceuta y Melilla** se benefician tanto de la financiación autonómica, como de la local, puesto que son ciudades autónomas.

En el caso de las comunidades autónomas cuya renta es inferior al 75 % de la media europea existe el **Fondo de Compensación Interterritorial** (FCI), que se destina a inversiones públicas, y también existen los **Fondos de Convergencia** para las regiones con una financiación o un PIB inferior a la media nacional. Y si hay alguna comunidad en la que la financiación no sea suficiente para garantizar las competencias asumidas, el Estado le da el **Fondo de Suficiencia Global**.

1.2.- LAS PROVINCIAS

La provincia es una institución local formada por la agrupación de varios municipios y constituye la base territorial de las autonomías. Su misión original era la de servir de puente entre los ciudadanos y el Estado central a través de su máxima autoridad, el gobernador. Hoy en día esta figura ha sido sustituida por el **subdelegado del gobierno**, un cargo con muchas menos competencias debido a la descentralización autonómica. Sus funciones suelen ser las de coordinación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y Protección Civil y la organización de elecciones y referéndums. Por otra parte, al ser una agrupación de municipios se les dio a éstos cierta participación en la administración provincial por medio de la Diputación (Cabildo insular en las provincias canarias), su órgano de gobierno.

Las **diputaciones** están formadas por representantes de todos los ayuntamientos y se forman después de cada elección municipal. Sus funciones suelen ser el fomento de infraestructuras (carreteras, calles, alcantarillado, electrificación...) en los pequeños municipios sin presupuesto suficiente para acometer dichas obras. También suelen fomentar el turismo y la cultura provinciales.

En algunas comarcas se han producido uniones de algunos municipios en **Mancomunidades**, que se suelen ocupar de tareas como recogida de basuras o abastecimiento de aguas. Asimismo, en Cataluña se intentó la supresión de las provincias en favor de las **comarcas**, una división territorial con un carácter más geográfico, pero la supresión de provincias es competencia de las Cortes y nunca se aprobó. En Castilla y León sólo El Bierzo tiene el estatuto especial de comarca y a la que la Comunidad Autónoma le ha cedido algunas competencias muy limitadas.

1.3.- LOS MUNICIPIOS

Los municipios son las entidades básicas que organizan el territorio a nivel político. Se gobiernan por medio del **ayuntamiento**, una asamblea de concejales o representantes elegidos en sufragio directo y presidido por un alcalde, elegido a su vez de entre los concejales. Un municipio engloba normalmente varias localidades. El municipio no sólo se encarga de los servicios más básicos de las localidades (alcantarillado, basura, planificación urbanística, festejos...), sino que es el principal vínculo entre los ciudadanos y la Administración.

En España hay 8.123 municipios (2.248 en Castilla y León y 362 en Salamanca) y su extensión y población son muy variadas

2.- DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES: DISPARIDADES DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS

2.1.- LA DISPARIDAD ECONÓMICA

El espacio español desde el punto de vista socioeconómico no es variado, sino que es desigual. Las diferencias entre las provincias y las comunidades autónomas no se deben únicamente a hechos estrictamente geográficos, sino a la actuación humana, que implica un modelo de desarrollo desigual y desequilibrado. A pesar de las correcciones que el Estado intenta aplicar a este modelo de desarrollo, el sistema capitalista origina siempre un **centro** y una **periferia**. Así, en España se puede comprobar la existencia de regiones más desarrolladas a las que están supeditadas económica y socialmente otras regiones menos desarrolladas o periféricas. Es el caso de Madrid, y el nordeste peninsular (País Vasco, La Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña y Baleares), cuyo PIB es superior al nacional. La mayor parte de los recursos públicos y privados se desvían a las regiones centro, que además tienen un crecimiento demográfico positivo, porque son receptoras de la inmigración exterior e interior.

Esta desigualdad socioeconómica entre regiones también se da entre provincias. P. ej., el PIB de Valladolid supone poco más de la quinta parte del autonómico, o el PIB de Valladolid, León, Burgos y Salamanca equivale al 70 % del de Castilla y León. A su vez, dentro de cada provincia se puede diferenciar también entre zona centro y periferia: en Salamanca la mayor parte de los recursos y del desarrollo se concentran en la capital, mientras que en el resto de la provincia sólo hay unos puntos industriales muy localizados y en declive o asociados al sector primario.

Las desigualdades económicas del espacio español se deben a la trayectoria histórica de cada zona. Hay provincias que por su abundancia de recursos (País Vasco), por su situación geográfica (Cataluña) o por motivos políticos (Madrid) comenzaron a desarrollarse económicamente mucho antes que el resto. Pero estas diferencias se acentuaron aún más con el sistema capitalista. El capitalismo es un sistema económico en el cual unas zonas se crecen a costa de otras, al igual que en el seno de la sociedad capitalista existen ricos porque hay pobres. Estas diferencias se pueden atenuar, pero depende en gran medida de la intervención estatal. Así, p. ej., en España el Estado apenas intervino durante el siglo XIX en la creación de infraestructuras que redujeran las diferencias entre regiones. El rápido crecimiento que se dio en los años '60 del siglo XX durante el franquismo reforzó aún más las desigualdades. Únicamente desde la llegada de la democracia el Estado se ha esforzado por repartir más equitativamente la renta y procura un desarrollo armónico de todo el país. Sin embargo, las diferencias persisten, son muy difíciles de erradicar completamente y más al ser algo intrínseco al funcionamiento de nuestro sistema económico.

2.2.- LA DISPARIDAD DEMOGRÁFICA

Relacionado con el nivel de vida y las actitudes culturales, está la estructura de la población, que en España presenta también grandes diferencias entre regiones. Así, si nos fijamos en la densidad media, son las regiones más ricas las más densamente pobladas (Madrid, País Vasco, Cataluña, Baleares y Valencia), pero Canarias también supera la media nacional, mientras que Castilla-La Mancha, Extremadura, Castilla y León y Aragón no llegan a los 30 hab/km²

El mapa se complica si observamos la tasa de natalidad, en el que Canarias y la mitad norte, excepto Madrid, Cataluña y Navarra, están por debajo de la media, mientras que si estudiamos la tasa de mortalidad veremos que sólo Canarias, Madrid, Murcia, Baleares, Andalucía, Cataluña y Valencia se sitúan por debajo de la media nacional. Asimismo, la tasa de urbanización, es decir, el porcentaje de población urbana, es muy diverso, incluso dentro de una misma comunidad autónoma, y así podemos encontrar zonas con un poblamiento muy concentrado, pero con grandes extensiones despobladas (el caso de Ciudad Real), u otras con numerosos núcleos pequeños y muy dispersos (el caso de Asturias).

Todas estas variables hacen que el mapa y la realidad demográfica española sean extraordinariamente complejos, ya que las diferencias entre unas y otras regiones son muchas y no sólo se pueden explicar según el nivel económico de cada zona.

3.- MECANISMOS DE COHESIÓN

La Constitución consagra en su artículo 138.1 la obligación que tiene el Estado de velar por el equilibrio económico entre las diversas regiones. Hoy en día estos intentos de nivelación se producen a dos niveles: el europeo y el nacional.

3.1.- LAS POLÍTICAS REGIONALES COMUNITARIAS

Cuando España entró en la Comunidad Económica Europea en 1986, se vio que la mayor parte de su territorio no alcanzaba la renta media comunitaria, situándose así al lado de países como Grecia, Irlanda y Portugal. De esta forma, España empezó a recibir fondos europeos para desarrollar sus infraestructuras y ponerla al mismo nivel que los demás países europeos, pero la mayor parte de este dinero no se da al país en sí, sino a las regiones menos desarrolladas.

El problema principal es que las medias pueden ser engañosas y muy relativas. Cuando entró en 1991 la antigua República Democrática Alemana, la media de la renta europea descendió y la posición de las regiones españolas se elevó, pese a que aún no tenían el mismo nivel que las regiones ricas de Europa. Lo mismo pasó en mayo de 2004, con la ampliación a 25 países, que estadísticamente España parecía mucho más rica de lo que lo era un mes antes.

Los instrumentos europeos de nivelación socioeconómica regional son los siguientes:

a) Fondos estructurales:

Se crearon en 1975 y su finalidad es la dotación de infraestructuras que nivelen las diferencias entre las **regiones** de todos los países. España recibirá poco más de un 7 % del total en el sexenio 2014-2020. Los principales fondos estructurales se agrupan en:

FEDER.- Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Para el sexenio 2014-2020 califica a las regiones en tres tipos según su grado de riqueza: regiones **menos desarrolladas** (Extremadura), **en transición** (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia) y regiones **más desarrolladas**.

FEAGA y FEADER.- Fondo Europeo Agrícola de Garantía y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Sus fondos se destinan (como ya vimos en el tema de agricultura y el de la UE) al sostenimiento de los mercados agrarios y a la modernización estructural del campo.

IFOP.- Instrumento Financiero de Orientación Pesquera. Similar al FEADER, pero enfocado hacia la actividad pesquera.

FSE.- Fondo Social Europeo. Ayudas destinadas al fomento de la formación profesional y a la creación de empleo.

b) Fondos de cohesión:

Se crearon en 1993 para facilitar a los **países** más atrasados la convergencia económica y monetaria con los países más ricos. Hasta este año los países beneficiarios (no regiones) eran Grecia, Irlanda, Portugal y España. Los beneficiarios del fondo son los países cuya renta per cápita es inferior al 90 % de la media europea, por lo que España ya no recibirá este tipo de fondos a partir del sexenio 2014-2020.

3.2.- LOS INSTRUMENTOS AUTONÓMICOS: LOS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL

Además de estas ayudas europeas al desarrollo regional, el Estado español también tiene otro conjunto de ellas destinadas a paliar las diferencias regionales y a reforzar la solidaridad entre los diversos territorios de España. Éstas son.

a) **Fondo de Compensación Interterritorial.-** Ya lo hemos visto antes al hablar de la financiación autonómica. Viene especificado en la Constitución. Al principio lo recibían todas las comunidades, pero desde 1990 sólo Ceuta y Melilla y aquellas que tienen una renta per cápita inferior al 75 % de la media europea: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

b) **Fondos de convergencia.-** Son dos: el de Competitividad y el de Cooperación. El primero se destina a las regiones con una financiación per cápita inferior a la media nacional y el segundo a las que tienen un PIB/hab. también inferior al de la media nacional

Estos fondos son imprescindibles para cohesionar el territorio español, pero también genera **tensiones** entre las Comunidades Autónomas que no perciben ayudas porque están más desarrolladas que el resto.

CONCEPTOS

Estatuto de Autonomía, Comunidad Autónoma, Municipio, Diputación