

TEMA 1

IDENTIFICACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL TERRITORIO ESPAÑOL.

1. Origen y evolución de la división político-administrativa.

- 1.1. Formación del estado autonómico.
- 1.2. La organización del Estado autonómico.
- 1.3. Financiación de las Comunidades Autónomas.

2. Los desequilibrios regionales.

- 2.1. Origen de los desequilibrios.
- 2.2. Cambios a partir de 1975.
- 2.3. Situación actual de los desequilibrios.

3. Políticas regionales.

- 3.1. Antecedentes de la política regional.
- 3.2. Política regional de la UE.
- 3.3. Las nuevas políticas españolas de desarrollo regional.

4. La ordenación del territorio.

- 4.1. Características de la ordenación del territorio.
- 4.2. La ordenación del territorio en España.

1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA.

Fases en la evolución de la división político-administrativa de España:

Hasta los romanos. Hay una desorganización territorial. Los numerosos pueblos indígenas tenían diversas formas tribales y cada uno contaba con sus propias instituciones.

Bajo dominación romana. Siglos III a. hasta V d. Se crea una organización en provincias que son el núcleo de las primeras estructuras regionales de España.

Con los visigodos. Siglos V al VIII. Se crea el primer Estado nacional, unido e independiente. Aunque mantuvo la división romana la unidad básica territorial pasó a ser el territorium o ducado, más pequeño que la provincia romana.

En la **Edad Media.**

-Con los **musulmanes** se destruyó la unidad visigoda.

-A partir de los núcleos de **resistencia cristianos** surgen unidades político-administrativas con personalidad propia que son el origen de la actual diversidad regional española:

- En la Cordillera Cantábrica nace el **Reino de Asturias** que en su avance conquistador crearía el **Reino de León** y el **Reino de Castilla**.
- Del reino de Castilla surgirá el **Reino de Portugal** en el siglo XII.
- En los Pirineos surgieron **Navarra, Aragón y los Condados Catalanes**.
- En el siglo XII se unirán Aragón y los Condados catalanes y en el siglo XIII crecerán con el **reino de Valencia** y las **Islas Baleares**.

En el **siglo XII** quedaron formados cinco grandes conjuntos político-administrativos:

- El Reino de Portugal.
- La Corona de Aragón.
- El Reino de Castilla.
- Navarra.
- El Reino musulmán de Granada.

En la **Edad Moderna**. Se formó el Estado español.

Con los Reyes Católicos:

-A fines del siglo XV se produce la unidad territorial porque se unieron los reinos de Castilla (Isabel) y de Aragón (Fernando), conquistaron el reino musulmán de Granada y se anexionaron el de Navarra.

-La unión sólo fue política ya que eran comunes los monarcas, la religión y la política exterior pero cada reino continuó con sus estructuras administrativas, judiciales y fiscales, así como con su lengua.

Con los Austrias: se mantuvo la situación de diversidad de derechos, administraciones, idiomas, costumbre, monedas, etc.

Con los Borbones: en el siglo XVIII se produjo el primer intento de centralizar el Estado. Felipe V aprovechó la Guerra de Sucesión al trono español en la que los castellanos apoyaron su candidatura mientras la Corona de Aragón apoyó a bando contrario, al archiduque Carlos de Austria.

Su triunfo militar le permitió implantar una fuerte centralización a través de los **Decretos de Nueva Planta** que suprimieron la estructura político-administrativa de la corona de Aragón (Cortes, instituciones).

De todas formas las regiones ya habían adquirido una entidad propia por lo que no llegó a perderse totalmente sus peculiaridades jurídicas y lingüísticas. El territorio se dividió en 34 provincias que al no ajustarse a la realidad anterior crearon una organización caótica.

En el siglo XIX se llevó a cabo la administración territorial a partir de la división provincial realizada por el ministro de Fomento **Javier de Burgos** en 1833. Se crearon 49 provincias, más tarde 50, con un criterio racionalista, uniformista y centralizador. Nacen así unas provincias sin personalidad específica que coinciden prácticamente con la división actual y que ha ido arraigando.

No obstante, se mantuvo el sentimiento de pertenencia regional como se puso de manifiesto en la **Primera República** (1873/1874), durante la cual se pretendió crear un Estado federal en el que las regiones tuvieran competencias de gobierno.

El fracaso de la República y la implantación de la **Restauración** trajo consigo una fuerte centralización y como reacción a ella surgieron los **movimientos regionalistas** que reivindicaban la región como un espacio con unidad, física y/o histórica, y con características culturales comunes.

Estos movimientos se transformarían en **movimientos nacionalistas** al aparecer organizaciones y partidos políticos que pedían el reconocimiento jurídico de las diferencias regionales; los primeros nacen en el País Vasco y Cataluña.

En el siglo XX la **II República** declaró que España era un Estado regional (Constitución de 1931). En este periodo y durante la Guerra Civil, Cataluña, el País Vasco y Galicia pidieron el Estatuto de Autonomía, las dos primeras lo consiguieron.

Al acabar la guerra **el franquismo** ignoró la realidad regional.

Pero tras la muerte de Franco y la llegada de **la democracia** se reconoció la diversidad regional con la creación de las diferentes Comunidades Autónomas.

1.1 Formación del Estado autonómico.

La creación del Estado de las Autonomías arranca de la Constitución de 1978 en la que se habla de que la unidad de España es indisoluble pero también reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que forman España. La **autonomía** es reconocer el derecho al autogobierno, por lo tanto hay descentralización.

La Constitución no creó las Comunidades actuales sino que dejó en manos de las propias regiones la libre iniciativa para ejercer el derecho a la autonomía, lo que sí hizo fue fijar las condiciones y el proceso para poder alcanzar dicha autonomía.

Las **CONDICIONES**: podían constituirse en comunidad autónoma las provincias limítrofes con características históricas, culturales o económicas y los territorios insulares.

ACCESO A LA AUTONOMÍA: Se establecieron dos vías:

El **artículo 151**: por él podían acceder las llamadas “nacionalidades históricas” es decir, **Cataluña, País Vasco** y **Galicia**, regiones con una demostrada tradición autonómica. Por esta vía se podía ampliar las competencias inmediatamente sin tener que esperar los cinco años fijados para los demás.

Andalucía accedió por la vía especial del artículo 151 que exigía que la iniciativa autonómica saliera del acuerdo de todas las diputaciones provinciales y de las tres cuartas partes de los ayuntamientos. Además el acuerdo debía ser ratificado en referéndum.

Navarra había sido el último reino en incorporarse al reino de España por lo que mantenía instituciones con más tradición histórica, por ello se optó por “el mejoramiento de su fuero”.

El **artículo 143**: implicaba que todas las diputaciones estuviesen de acuerdo y contar con los dos tercios de los ayuntamientos; este artículo marcaba un periodo transitorio de 5 años para poder ampliar las competencias que en algunos casos todavía no se han transferido.

1.2 La organización del Estado autonómico.

Cada Comunidad tiene su **Estatuto** aprobado en Cortes que incluye denominación; delimitación territorial; nombre, organización y sede de sus organismos; competencias asumidas y condiciones para asumir otras.

Cada Comunidad tiene **competencias exclusivas**: políticas autonómicas, económicas, infraestructuras y de transportes, ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, vivienda, sociales y sanitarias, culturales, deportivas y de ocio.
Las **competencias no exclusivas** corresponden al estado o son mixtas.

Las CCAA se subdividen en:

Provincias: entidad formada por un grupo de pueblos. Su órgano de gobierno es la **Diputación** que vela por los intereses de cada provincia.

Municipios: es la unidad básica de la organización territorial en España. Su órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dirigido por un alcalde y los concejales.

Las **instituciones** de una Comunidad Autónoma son:

- La Asamblea Legislativa o Parlamento.
- El gobierno autonómico con sus consejerías.
- El tribunal Superior de Justicia.
- El presidente de la Comunidad.
- El gobierno central nombra un delegado del gobierno en cada Comunidad.

El Estatuto de las Autonomías se basa en la igualdad territorial (unos estatutos no pueden tener privilegios sobre otros) y en la solidaridad (los estatutos no pueden potenciar las desigualdades territoriales).

1.3 La financiación de las Comunidades autónomas.

El régimen común basado en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (**LOFCA**).

- La Participación en los Ingresos del Estado (PIE).
- Ingresos propios de la comunidad cedidos por el Estado.
- Transferencias de la Seguridad Social (si se tienen competencias en sanidad).

La Ley del 96 establece:

- Sistema que puede ser adoptado voluntariamente por las CCAA
- Establece la corresponsabilidad fiscal (te permite gestionar el 30% del IRPF) pero esta cantidad se descuenta del PIE, aunque manteniendo el nivel de suficiencia económica. Este sistema ha sido rechazado por Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha.

El régimen foral afecta al País Vasco y Navarra; financian con los impuestos recaudados dentro de su territorio y pactan con el estado la cantidad que pagarán a la Administración general del Estado.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) destina fondos a las CCAA con una renta per cápita inferior a la media.

La asignación de nivelación son transferencias a las CCAA para asegurar un mínimo de prestaciones en servicios públicos que tengan asumidos.

2 LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES.

Los desequilibrios son principalmente de 4 tipos:

-**Económicos** diferencias en la capacidad productiva (PIB) y en la renta per cápita.

-**Demográficos** desigual distribución de la población

-**Sociales** diferentes niveles de bienestar: servicios sanitarios, educativos, culturales, de ocio, etc.

-**En la capacidad decisoria** con la presencia de espacios centrales dominantes (áreas costeras y Madrid) y espacios periféricos dominados (el interior peninsular)

2.1 Origen de los desequilibrios.

El factor principal ha sido la industrialización que desde sus orígenes en el siglo XIX ha creado acusados contrastes entre las zonas costeras y el interior, entre un centro subdesarrollado (salvo Madrid) y una periferia desarrollada (salvo Galicia), dando lugar a fuertes desequilibrios económicos, demográficos, sociales y de poder.

DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS. Se potencian en los años 60 con el desarrollo del sector secundario y del turismo, lo que provoca una concentración de la riqueza, del empleo, de la población, etc. Esto se aprecia en el País Vasco, Cataluña, el País Valenciano, Baleares y Canarias; en Madrid contribuyó su capitalidad. Los desequilibrios se manifestaron en el PIB, la renta per cápita y en las infraestructuras:

El PIB de las áreas costeras creció porque a ellas se dirigía la población, las materias primas, las fuentes de energía y los capitales, ya que los bancos invierten los ahorros de las zonas pobres en las ricas por que son más rentables.

La renta per cápita; Al principio la emigración hace subir la renta de las zonas de emigración pero al emigrar los más capacitados disminuyeron las posibilidades de desarrollo endógeno.

Las mejores **infraestructuras** (transporte, comunicación) fueron a parar a las zonas más desarrolladas.

DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS. Fueron provocados por la crisis de la agricultura tradicional y el desarrollo industrial. Se produjo un éxodo desde las zonas rurales del interior hacia las regiones urbano – industriales y turísticas de la periferia y Madrid.

DESEQUILIBRIOS SOCIALES. Las regiones más desarrolladas obtuvieron una mejor dotación en servicios sociales (sanidad, educación, cultura, ocio).

DESEQUILIBRIOS EN EL PODER. Las zonas más desarrolladas se convirtieron en “espacios centrales” que acapararon las funciones de dirección.

2.2 Cambios producidos a partir de 1975

La crisis económica mundial de 1973 del sector secundario (crisis del petróleo), afectó sobre todo a las regiones más industrializadas.

Económicamente la crisis provocó un descenso en el empleo, del PIB y de la renta per cápita que afectó primero a las regiones industrializadas y más tarde a las atrasadas porque su población no podía emigrar.

Esta crisis provocó un cambio de tendencia en la dinámica de las migraciones, dando lugar a una emigración de retorno a las zonas que hasta este momento eran emisoras de población.

2.3 Situación actual de los desequilibrios.

El desarrollo económico no se basa ya en la producción industrial porque está en crisis o en reestructuración, o bien porque hay una tendencia a la descentralización productiva.

En la actualidad nos encontramos en una economía terciarizada. Los **nuevos factores** de desarrollo son:

- Especialización en el sector terciario (función rectora y de decisión, servicios a la producción, actividades comerciales, servicios públicos, turismo)
- Presencia de actividades económicas relacionadas con la tecnología (tanto en industria como agricultura)
- Presencia de centros de investigación, innovación y gestión
- Disponibilidad de mano de obra altamente cualificada
- Calidad de infraestructuras y equipamientos que posibilita las comunicaciones

En función de estos nuevos factores se están creando **nuevos desequilibrios**:

EJES DE DESARROLLO. Son las regiones más favorecidas por los nuevos factores: Islas Canarias y Baleares, Madrid y el litoral mediterráneo que a su vez se extiende hacia Andalucía, el Valle del Ebro y País Vasco.

EJES EN DECLIVE. Son las áreas de la primera industrialización que se hallan en crisis: cornisa cantábrica.

ESPACIOS ESCASAMENTE DESARROLLADOS. Basan su economía en un sector primario poco productivo; son áreas fundamentalmente del interior: Extremadura, ambas Castillas, Galicia, Andalucía y Murcia. En algunas de estas regiones (Galicia, Andalucía y Murcia) el PIB aumenta porque están recibiendo fondos para reducir sus diferencias con el resto del Estado (Fondo de Compensación Interterritorial) y de Europa (Fondos Estructurales)

3 LAS POLÍTICAS REGIONALES.

Para combatir los desequilibrios territoriales se han llevado a cabo una serie de medidas para potenciar a las regiones más desfavorecidas.

3.1 Antecedentes de la política regional.

La política regional se inició en España en los años sesenta con los Planes de Desarrollo (1964/75). La estrategia de los POLOS de Desarrollo era concentrar las ayudas en determinadas áreas para provocar el crecimiento de las menos desarrolladas. Los **polos de promoción y desarrollo industrial** pretendían crear industrias motrices en ciertas zonas atrasadas ofreciendo incentivos financieros y fiscales.

Los resultados fueron escasos en las áreas que contaban con pocas condiciones de partida, además se crearon desequilibrios interterritoriales al concentrar las actividades en determinadas ciudades frente a otras de su propia región.

A partir de 1988 se adoptó una nueva política de desarrollo regional en base al estado de las Autonomías y el ingreso en Europa. Con esto el Estado Central ve reducida su influencia en este tipo de política en favor de los gobiernos regionales y de las directrices comunitarias.

3.2 Política regional de la Unión europea.

Sus **Objetivos** son coordinar las políticas regionales de los Estados miembros y reducir las diferencias entre las regiones europeas, apoyando a las más desfavorecidas. Ello es esencial para el buen funcionamiento del mercado único y de la unión económica y monetaria. Por ello la política regional supone un tercio del presupuesto comunitario.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS

1. **Fondos estructurales.** Son el instrumento básico y se destinan a combatir las raíces estructurales del atraso de las regiones. Hasta 1999 se asignaban a seis objetivos que en la actualidad se han reducido a tres:
 - Objetivo 1: Fomentar el desarrollo de las regiones más atrasadas (con una renta per cápita por debajo del 75% de la media europea)
 - Objetivo 2: Reconversión socioeconómica de las zonas con problemas estructurales: áreas industriales en crisis, áreas rurales vulnerables, regiones pesqueras en reestructuración y barrios urbanos problemáticos. Se trata de buscar en todas ellas economías alternativas.
 - Objetivo 3: Favorecer los recursos humanos mediante la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

Los 4 grandes fondos estructurales son:

-Fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) ayudan mediante el fomento de las infraestructuras en sanidad, educación, transporte y energía y potenciando las actividades endógenas.

-Fondos FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria) financia la adaptación de los agricultores a las nuevas formas de agricultura y el desarrollo de nuevos sectores en las áreas rurales.

-El IFOP (Instrumento Financiero de Orientación Pesquera) financia las acciones en el sector de la pesca que no estén en el objetivo 1 y moderniza e impulsa la acuicultura y la comercialización de los productos pesqueros.

-El FSE (Fondo Social Europeo) se destina al fomento de la formación profesional y el empleo.

2. **Las iniciativas comunitarias.** Fueron creadas en 1988; son programas especiales que la Comisión Europea propone a los estados miembros para resolver problemas concretos. Los gastos se reparten entre el país afectado y los Fondos estructurales.

Las iniciativas se han reducido de trece a cuatro:

-INTERREG para facilitar la cohesión entre las regiones de Europa.

-LEADER para fomentar la reconversión agraria y el desarrollo rural.

- EQUAL** para combatir la discriminación laboral.
- URBAN** para actuar sobre barrios urbanos en crisis.

3. El Fondo de Cohesión. Se creó con el tratado de Maastricht en 1993 para ayudar a los países más pobres de la Unión. Hay que tener en cuenta que estos países para entrar en la Unión económica debían controlar su déficit público recortando su presupuesto y por otra parte si querían alcanzar a los países desarrollados debían aumentar sus inversiones, lo cual era una contradicción.

Por ello el Fondo surgió con el fin de que todos los países pudieran alcanzar pronto la unión monetaria y económica, ofreciendo subvenciones a los países cuyo PIB per cápita fuera inferior al 90% de la media comunitaria. Los países más beneficiados fueron España, Portugal, Grecia e Irlanda.

Una vez alcanzada la unión monetaria y económica Alemania exigió la desaparición del Fondo; no obstante se acordó mantenerlo hasta el 2006 pero con menor dotación y exigiendo mayores requisitos para recibir las ayudas:

- Cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento nacido en el T. De Maastricht

- Que los ingresos del fondo y de los fondos estructurales no sobrepase el 4% del PIB del país beneficiario

- Antes de finalizar el 2003 se hará una revisión basada en la renta per cápita que podría dejar fuera a Irlanda

España fue la mayor beneficiaria en el periodo 2000/2006

4. El Banco europeo de Inversiones (BEI) colabora concediendo préstamos a bajo interés para la creación de infraestructuras.

RESULTADOS DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

Ha reforzado los factores de desarrollo de las regiones atrasadas al mejorar sus infraestructuras, pero ello no ha sido suficiente para garantizar el desarrollo de esas zonas.

Las ayudas también han beneficiado a regiones desarrolladas pues ellas cobran los servicios de equipamientos y asistencia técnica a las áreas menos desarrolladas.

Los fondos han contribuido a crear empleo.

REPERCUSIÓN EN ESPAÑA

Ha supuesto ceder parte de nuestra soberanía a la UE, ya que la Unión debe ser informada de las políticas de desarrollo regional que el Estado español pretenda llevar a cabo y puede autorizarlas, modificarlas e incluso prohibirlas.

España ha recibido ayudas comunitarias pues la mayoría de nuestras regiones se hallaban en desventaja respecto al resto de la UE. Por ello el 98% del territorio y el 84% de la población ha sido objeto de ayuda de los fondos estructurales.

El problema surge con la ampliación de la UE que obliga a un nuevo reparto de los fondos en perjuicio de los anteriores beneficiarios.

3.3 Las nuevas políticas española de desarrollo regional.

La política regional española actual tiene presente los siguientes puntos:

- La administración central ha cedido poder a favor de los gobiernos regionales y de las directrices comunitarias.

- Intento de racionalizar los incentivos.

- Hacer efectiva la solidaridad interterritorial que marca la Constitución.

A) PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

Hay un mayor protagonismo de las CCAA que deben elaborar sus propios planes para recibir ayuda de la UE. El gobierno está obligado a presentar a la Comisión Europea una visión global de los Planes regionales indicando en los objetivos, actuaciones e inversiones previstos.

B) INCENTIVOS REGIONALES.

A partir del ingreso de España en el UE se aprobó una nueva Ley de Incentivos (1985) que racionalizaba las actuaciones. Desde ese momento se distinguen tres tipos de áreas que reciben ayudas para potenciar sus economías endógenas:

- Las **ZPE** (Zonas de Promoción Económica) son las áreas menos desarrolladas por su renta per cápita y por su nivel de paro.
- Las **ZID** (Zonas Industrializadas en Declive) son las afectadas por la reconversión industrial.
- Las **ZE** (Zonas Especiales) creadas por el Gobierno para atender problemas específicos.

Las ayudas van dirigidas a diversificar las economías de los distintos territorios.

C) FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL.

Es un medio para combatir los desequilibrios regionales y llevar a la práctica el principio de solidaridad entre las regiones.

- Los ingresos del fondo proceden de los Presupuestos Generales del Estado.
- Hasta 1990 se beneficiaban todas las CCAA, a partir de entonces sólo lo reciben aquellas CCAA con renta per cápita inferior a la media nacional.
- Actualmente se benefician: Andalucía, Asturias, Cantabria, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia.

4 LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

4.1 Características de la ordenación del territorio

La ordenación del territorio es una **disciplina nueva**. La Carta Europea de Ordenación del Territorio la define como "*la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad*". La ordenación pues supone un fuerte contraste con la planificación territorial española anterior en la cual dominaban políticas sectoriales, con iniciativas descoordinadas, que únicamente buscaban objetivos económicos.

El objetivo actual de la ordenación del territorio es:

El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones:

- Controlando el crecimiento de las que están congestionadas o tienen una evolución demasiado rápida.
- Impulsando el desarrollo de las regiones retrasadas o que están en decadencia.
- Favoreciendo las conexiones entre las regiones de carácter periférico con los centros industriales y económicos de Europa.

La organización integral del espacio planificando el desarrollo económico en coordinación con:

- El medio físico promoviendo un desarrollo sostenible.
- Creando la mejora del bienestar social y la calidad de vida.

El Instrumento básico de esta ordenación del territorio es la elaboración de un Plan que contenga:

- El análisis de la situación actual para diagnosticar los problemas y potencialidades de los territorios y así elaborar objetivos y metas
- La planificación territorial que incluye actuaciones, instrumentos, recursos y periodo de realización.

El ámbito de actuación es la región. La ordenación corresponde a las autoridades regionales que elaboran los planes territoriales generales, pero como el ámbito regional es muy extenso se hacen ámbitos más reducidos para los cuales se realizan planes territoriales parciales.

Por otro lado, la planificación territorial no tiene que empezar en la propia región ya que existen temas comunes que requieren una ordenación y coordinación a nivel nacional y europeo. Así la ordenación del territorio se plantea como una cadena de planes jerarquizados, es la llamada "*planificación en cascada*" (europea, nacional, regional y local) entre las que debe existir un intercambio regular de información.

4.2 La ordenación del territorio en España.

En España la política de ordenación del territorio apareció en la década de 1980, con el estado de las Autonomías. El espacio predominante en el que se ha desarrollado esta política es el **regional**. Sin embargo, aparecen también implicados ámbitos locales, comarcales, nacionales e internacionales.

Así:

- La integración en **la UE** supone la aceptación de directrices comunitarias.
- El Estado** ejerce sus competencias exclusivas sobre temas de interés general (patrimonio histórico, puertos, costas, infraestructuras, medio ambiente, etc.)
- Las **Comunidades Autónomas** con sus competencias aprueban leyes para ordenar su territorio.
- La **administración Local** participa aprobando provisionalmente planes urbanísticos (la aprobación definitiva es de las CCAA) y planifica el espacio no urbanizable.