

# TEMA 11. ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO Y DESEQUILIBRIOS ESPACIALES.

1. LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO ESPAÑOL: MUNICIPIOS, PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- a) Dos vías de acceso a la autonomía
- b) Criterios de regionalización
- c) Competencias de las Comunidades Autónomas

3. LOS CONTRASTES REGIONALES

- a) Espacios centrales y espacios periféricos
- b) La España vaciada, desigual reparto de la población y desequilibrios sociales
- c) Desequilibrios productivos y de renta

4. LAS MEDIDAS CORRECTORAS DE COMPENSACIÓN

- a) Las políticas nacionales: El Fondo de Compensación Interterritorial
- b) Las políticas comunitarias:
  - Fondos estructurales
  - El Fondo de Cohesión

# 1. LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO ESPAÑOL: MUNICIPIOS, PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El Título VIII de la Constitución está dedicado a la organización territorial del Estado. Concretamente, en el artículo 137 se establece que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

En la actualidad, el Estado español se organiza en un total de diecisiete Comunidades Autónomas, dos Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla), cincuenta provincias y más de ocho mil municipios.

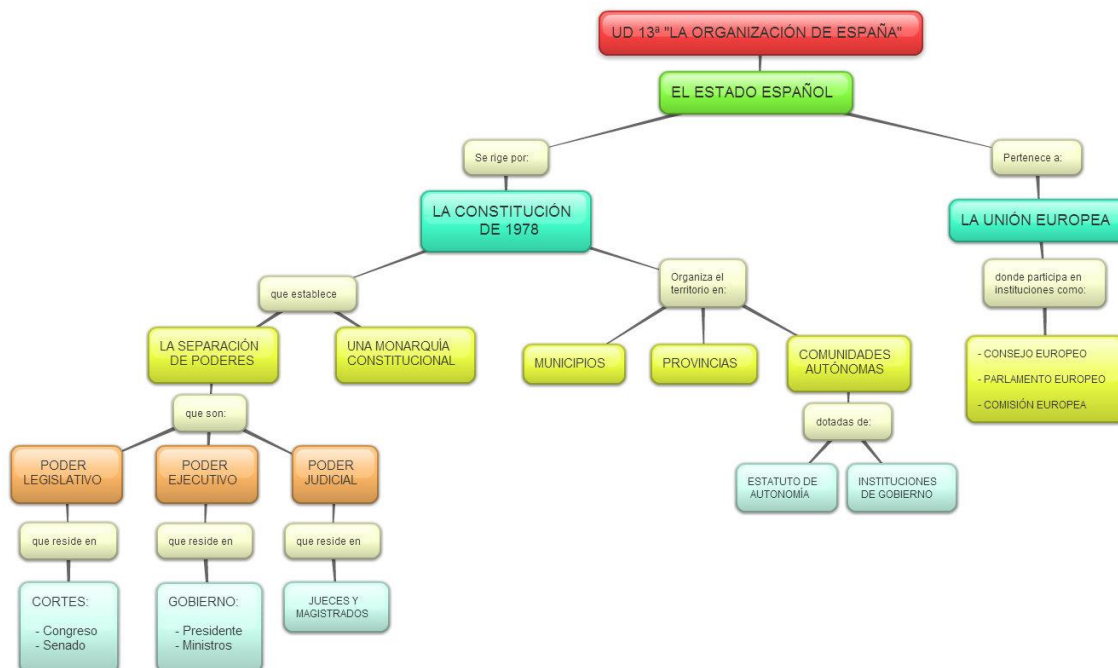
En la Constitución se establece que el municipio es la entidad territorial básica, y se contemplan como entidades el **municipio**, **la provincia** y **las islas**. Sin embargo, también se dice que *“se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.”*

La Ley de Bases del Régimen Local se extiende más al respecto, y otorga también la condición de entidad local a las **entidades de ámbito territorial inferior al municipal** reconocido por las Comunidades Autónomas, tales como caseríos, aldeas, parroquias, pedanías, etc; a **las áreas metropolitanas**; a **las mancomunidades de municipios**; y a **las comarcas** u otras entidades que agrupen varios municipios con intereses comunes que precisen de una gestión propia y que hayan sido instituidas por las comunidades de conformidad con la legislación vigente y sus Estatutos.



## 2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Desde fines del siglo III a.C., han sido muchas las divisiones administrativas de nuestro país. En el siglo XVIII, con el advenimiento de la dinastía de los Borbones, tuvo lugar un intento de modernizar el Estado, y se tendió a la centralización de la Administración. Sin embargo, en el siglo XIX surgieron diversos movimientos partidarios de la descentralización política. Entre ellos estaban los defensores de las estructuras y fueron tradicionales, como los carlistas; el nacionalismo vasco de Sabino Arana; el movimiento federalista encarnado por el político catalán Pi i Margall; o el “rexurdimiento” gallego, entre otros.



Tras la aprobación de la Constitución de 1978, se ha consolidado el denominado **Estado regional** o **Estado de las Autonomías**. Actualmente, España se organiza en diecisiete **Comunidades Autónomas** y dos **Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla)**. Se plantearon dos vías para acceder a las distintas autonomías y se establecieron diversos criterios para establecer las regiones:

### a) Dos vías de acceso a la autonomía

- **Una vía rápida**, en principio para las llamadas regiones históricas, es decir, aquellas que habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía en el pasado, es decir: Cataluña, País Vasco y Galicia (artículo 151)
- **Una vía lenta** para el resto de las regiones (artículo 143)

Por eso, el acceso a la autonomía no se produjo a la vez para todas las regiones. Las primeras en tenerlo aprobado fueron Cataluña y el País Vasco, en 1979, y las últimas, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Baleares, en 1983. En marzo de 1985 fueron aprobados los Estatutos de Ceuta y Melilla.

### b) Criterios de regionalización

La nueva división territorial española se basó en **criterios muy heterogéneos**: históricos, naturales, funcionales y políticos. En algunas comunidades estaba más o menos clara desde el principio la constitución de las mismas (Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco, etc.), mientras que en otras hubo más dudas y negociaciones (caso de Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, Castilla y León). El resultado es un total de

diecisiete Comunidades Autónomas que, según algunos autores, pueden clasificarse en cinco conjuntos más o menos homogéneos:

- **Regiones históricas de gran tradición.** Aquí se incluyen Cataluña, País Vasco y Galicia, más la Comunidad Foral de Navarra, cuya singularidad estriba en el mantenimiento del régimen foral.
- **Regiones históricas de reciente sentir autonómico.** Se trata de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, el Principado de Asturias y la Comunidad Valenciana.
- **Regiones históricas de reciente conciencia regional.** Son Castilla y León, y Extremadura.
- **Regiones históricas modificadas por factores geográficos.** Es el caso de Castilla-La Mancha y la Región de Murcia.
- **Regiones justificadas por factores geográficos y/o políticos.** Se trata de La Rioja y Cantabria, en el primer caso, y la Comunidad de Madrid, en el segundo.



### c) Competencias de las Comunidades Autónomas

Pese a la existencia de dos vías de acceso a la autonomía, una vez completado el proceso autonómico, todas las comunidades pueden alcanzar las mismas competencias en las materias que establece la Constitución.

Sin embargo, aún existen **desigualdades en la asunción de competencias** por parte de unas comunidades y otras. Todas han recibido el traspaso de competencias, funciones y servicios desde el gobierno central, en materia de administración local, transportes terrestres, industria y energía, cultura, enseñanza no universitaria, servicios de salud, etc. En la actualidad son pocas las competencias que quedarían por derivar, aunque existe una clara diferenciación entre las comunidades históricas, que tienen más concesiones y el resto.

## 3. LOS CONTRASTES REGIONALES

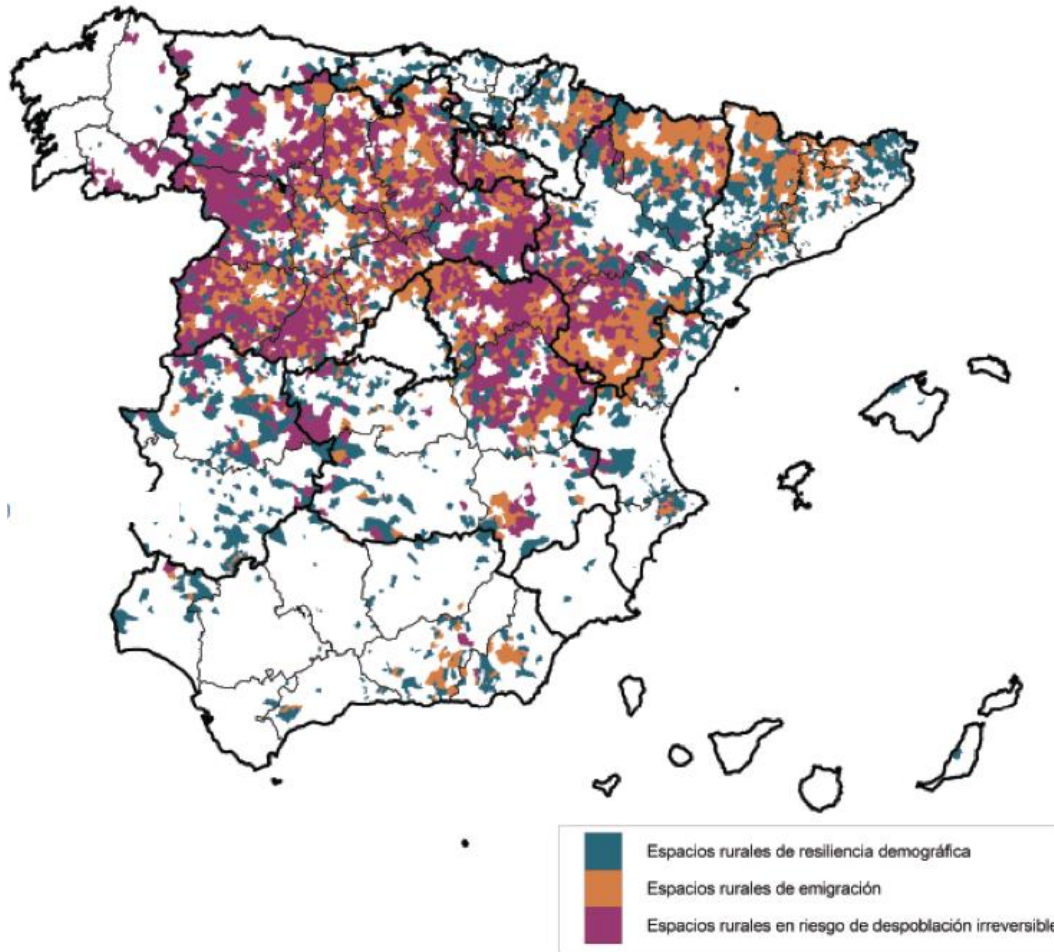
### a) Espacios centrales y espacios periféricos

Generalizando, se puede afirmar que en España existen regiones centrales y regiones periféricas.

- **Madrid y, en menor medida Cataluña son regiones centrales.** Se trata de las comunidades más dinámicas económicamente; tienen una industria muy diversificada y concentran las actividades de servicios más avanzadas: finanzas, servicios a las empresas, Administración, etc. Estas regiones se reservan las unidades de producción estratégicas y la tecnología más avanzada, y las sedes sociales con capacidad de decisión, gestión, control e innovación.



- El resto de las regiones españolas se consideran periféricas o semiperiféricas. Pueden presentar un mayor o menor grado de dinamismo económico, pero en ningún caso actúan como áreas centrales. No es, por tanto, cuestión de mayor o menor PIB por habitante. Así, por ejemplo, Baleares es una de las Comunidades con una renta por habitante superior a la media nacional; sin embargo, es evidente que no puede ser considerada como una región central.



*Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del Padrón Continuo de 2016.*

#### b) La España vaciada, desigual reparto de la población y desequilibrios sociales

Se observan también importantes disparidades demográficas entre unas comunidades y otras. A grandes rasgos, existe una **clara diferenciación** entre las regiones del interior, por un lado, y las regiones litorales, insulares y Madrid, por otro; y también entre las regiones de la mitad norte y las de la mitad sur del país.

#### Desigualdad en la distribución espacial de la población

Tradicionalmente, la población se ha repartido de modo desigual sobre el territorio. Esos desequilibrios interterritoriales se manifiestan a tres niveles:

-En primer lugar, es evidente el **desigual peso demográfico de unas comunidades a otras**, tanto en términos absolutos, como en relativos. Cuatro comunidades (Andalucía, Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana), que ocupan tan sólo la sexta parte del territorio, concentran el 56% de la población española. Por el contrario, otras cuatro comunidades (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y Extremadura), que

comprenden algo más de la mitad de la superficie nacional, sólo albergan el 16% de la población.

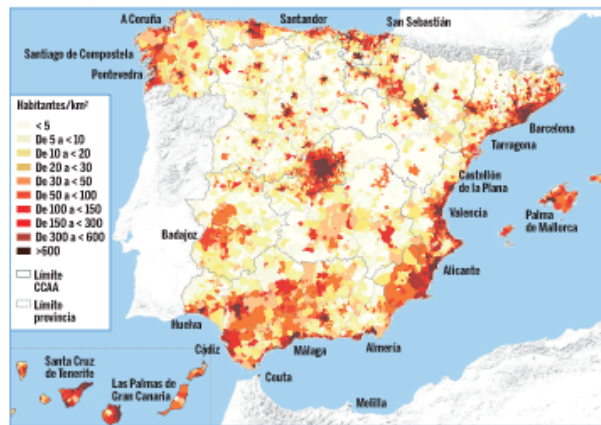
- Desde la perspectiva de la densidad, también hay fuertes desequilibrios. Así, dejando aparte Ceuta y Melilla por su condición de Ciudades Autónomas, **Madrid es la comunidad más densamente poblada (637 hab./km<sup>2</sup>)** y **Castilla-La Mancha la que presenta una menor densidad (22 hab./km<sup>2</sup>)**.

- También hay **grandes diferencias a escala provincial**. A grandes rasgos, las provincias interiores han perdido población frente a las provincias litorales, insulares y Madrid, más dinámicas económicamente. Así, frente a provincias como Soria o Teruel, con densidades inferiores a 10 hab./km<sup>2</sup>, hay otras como Madrid o Barcelona que superan los 600 hab./km<sup>2</sup>.

- Y dentro de cada provincia, existen **grandes diferencias internas** como consecuencia del proceso de urbanización. El peso de las ciudades capitales de provincia es, generalmente, notable. El caso más espectacular es Vitoria, que concentra al 75% de los alaveses. Otro ejemplo es Zaragoza, que reúne el 71% de la población de su provincia y al 51% de los aragoneses.

## RADIOGRAFÍA DEMOGRÁFICA DE ESPAÑA

> Densidad de población, por municipios, en 2016



Fuente: INE. Padrón de Habitantes 2016. ArcGIS online, World Topo Swi

> Municipios con menos de 1.000 habitantes

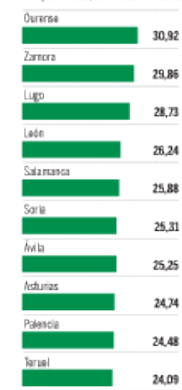
En % sobre el total de municipios



Infografía: F. Moliner

> Población mayor de 65 años

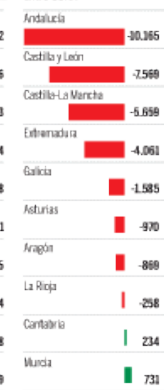
Por provincias, en % sobre el total



Fuente: INE y Comisión Expertas Reforma Local

> Pérdida y ganancia de población

Movimiento interno en 2016, en miles de personas, entre CC.LA.A.



EXPANSIÓN

## Un crecimiento natural contrastado

Los movimientos naturales han influido en los desequilibrios interterritoriales. Así, pese al proceso general de envejecimiento demográfico, se pueden diferenciar dos grandes conjuntos:

- **Las Comunidades con crecimiento natural negativo**, que, en general, se sitúan en la mitad norte del país. Asturias, Galicia, Castilla y León, Aragón y Cantabria presentan los mayores saldos negativos, superiores al -3%. En estas regiones la tasa de natalidad es inferior al promedio nacional y la de mortalidad superior a la media, debido al envejecimiento de la población.

- **Las Comunidades con crecimiento natural positivo** se concentran, sobre todo, en la mitad sur de España. Las comunidades de Canarias, Región de Murcia, Madrid y Andalucía presentan saldos superiores al 2%; las ciudades de Ceuta y Melilla superan el 6,5%. Esto se debe al mantenimiento de una población joven y a la inmigración.

## Influencia de la dinámica migratoria

Tradicionalmente, las migraciones han acentuado los desequilibrios interterritoriales. Sin embargo, actualmente asistimos a una **ralentización del éxodo rural** y, en general, de las

migraciones interiores, por la falta de expectativas de empleo en las áreas urbanas. La mayor parte de los desplazamientos interiores tienen como destino las provincias litorales e insulares.

También está teniendo lugar el **regreso de numerosas personas desde las ciudades a sus localidades de origen, tras la jubilación.**

Por otra parte, hoy día España se ha convertido en un **país receptor de inmigrantes** procedentes, sobre todo, del norte de África, América Latina y Europa oriental. Además de los contrastes mencionado anteriormente, existen otros desequilibrios entre unas comunidades y otras, por ejemplo, en cuanto a las **dotaciones de infraestructuras** (transportes y comunicaciones) **y de equipamientos** (sanitarios, educativos, culturales, deportivos, zonas verdes...).

Otra manifestación de los desequilibrios sociales interterritoriales es **la diferente extensión del fenómeno de la “pobreza económica”**, entendiéndose como pobres todas aquellas familias y personas cuya renta se sitúa por debajo del 50% de la renta media neta disponible en España.

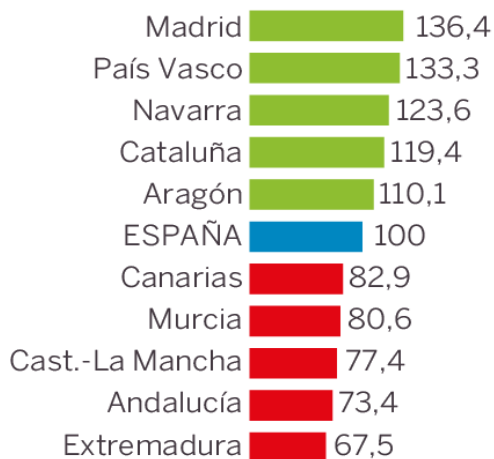
### c) Desequilibrios productivos y de renta

#### Los contrastes de producción y de renta

Existen importantes desequilibrios interterritoriales en cuanto al volumen y la distribución de la producción.

#### MAYORES DESIGUALDADES DE RENTA ENTRE COMUNIDADES

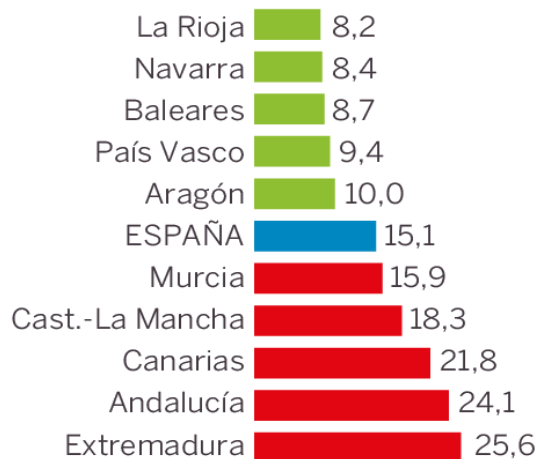
PIB a precios corrientes para 2017  
(Índice, España=100).



#### MAYOR Y MENOR TASA DE PARO

PREVISIÓN PARA 2018

Porcentaje de la población activa.



Fuente: INE y Funcas (previsiones). EL PAÍS

Dejando aparte el caso de Ceuta y Melilla por su condición de Ciudades Autónomas, Cataluña y la Comunidad de Madrid representan más de un tercio de la producción interior; y si tenemos también en cuenta la aportación de Andalucía y la Comunidad Valenciana, las otras dos regiones más significativas por su valor, el porcentaje se eleva hasta el 55%. Es decir, **cuatro Comunidades Autónomas concentran más de la mitad del PIB de España.**

Por el contrario, la aportación al PIB de las restantes comunidades, salvo el País Vasco, es inferior en mayor o menor grado a la media nacional.

A su vez, **dentro de cada una de las Comunidades Autónomas se observan también grandes disparidades internas.** Las provincias más significadas coinciden, generalmente, con las comunidades más ricas. A ellas tan sólo habría que añadir algunas provincias, como, por ejemplo, Burgos y Valladolid en Castilla y León, cuya contribución es superior a la de su correspondiente comunidad. De igual forma, las provincias más deprimidas suelen situarse en las regiones cuya contribución al PIB es escasa.

Igualmente, los contrastes se manifiestan de forma evidente **dentro de cada una de las provincias españolas,** sobre todo entre la capital y el medio rural.

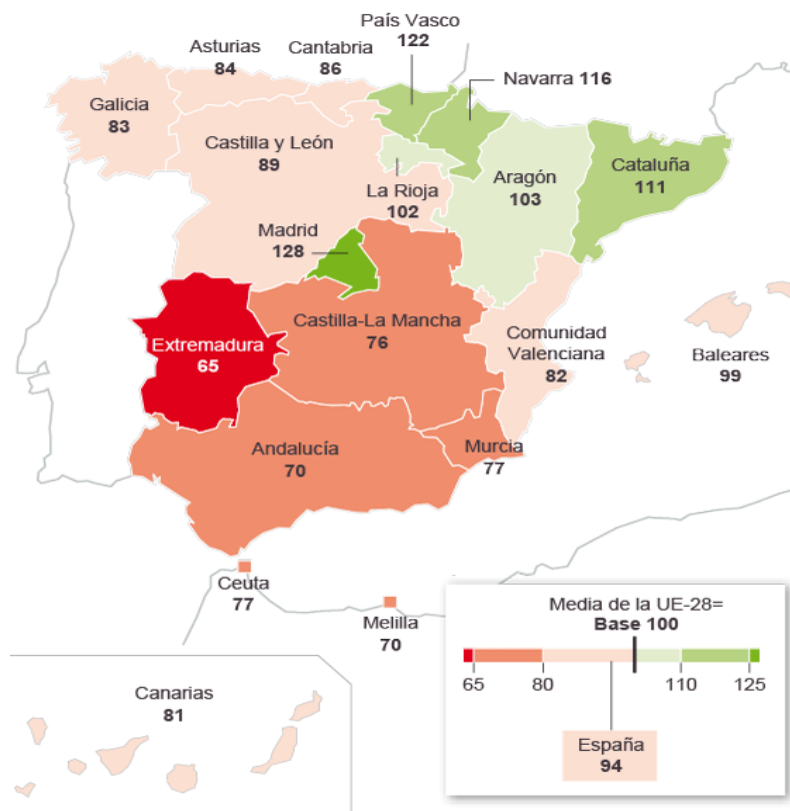
El valor absoluto de la producción no permite, sin embargo, conocer el nivel de vida de la población, ya que éste se halla muy condicionado por el tamaño de cada región. El grado de desarrollo económico se mide más ajustadamente a través del **nivel de producción por habitante.**

Las regiones interiores y del sur, sobre todo Andalucía, Galicia, Extremadura y Región de Murcia presentan los valores más bajos del PIB por habitante de la región más rica, la Comunidad de Madrid, es más del doble del de la más pobre, Extremadura.

Los contrastes de riqueza y desarrollo entre unas comunidades y otras **responden a la estructura productiva dominante en cada una de ellas,** fruto a su vez de la evolución seguida por su economía.

Es evidente que, en líneas generales, y sin olvidar las enormes desigualdades superficiales y demográficas entre unas regiones y otras, **coinciden las Comunidades Autónomas más desarrolladas con aquellas en que la actividad industrial tiene importancia y el sector terciario presenta un importante peso,** sobre todo los servicios prestados a la producción y al turismo. Por el contrario, las comunidades menos desarrolladas se corresponden con aquellas en las que existen estructuras productivas un tanto tradicionales, es decir, en las que el sector primario ocupa un lugar destacado.

#### PIB PER CÁPITA CON RESPECTO A LA MEDIA DE LA UE



Fuente: Eurostat.

EL PAÍS



#### 4. LAS MEDIDAS CORRECTORAS DE COMPENSACIÓN

##### a) Las políticas nacionales: El Fondo de Compensación Interterritorial

El artículo 158 de la Constitución dispone que, con el fin de corregir los desequilibrios económicos entre las regiones y hacer efectivo el principio de solidaridad- reconocido en el artículo 2-, se constituirá un fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades. Es el **Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), creado en 1990.**

##### b) Las políticas comunitarias:

Más de la mitad de los fondos de la UE se canaliza a través de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), gestionados conjuntamente por la Comisión Europea y los países de la UE.

Todos esos fondos se destinan a invertir en la creación de empleo y en una economía y un medio ambiente europeos sostenibles y sanos.

Los Fondos EIE se concentran principalmente en cinco sectores:

Más de la mitad de los fondos de la UE se canaliza a través de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), gestionados conjuntamente por la Comisión Europea y los países de la UE.

Todos esos fondos se destinan a invertir en la creación de empleo y en una economía y un medio ambiente europeos sostenibles y sanos.

Los Fondos EIE se concentran principalmente en cinco sectores:

- investigación e innovación
- tecnologías digitales
- economía hipocarbónica
- gestión sostenible de los recursos naturales
- pequeñas empresas



##### Fondos estructurales

Estos son los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos:

-**Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER):** fomenta el desarrollo equilibrado en las distintas regiones de la UE.

-**Fondo Social Europeo (FSE)**: apoya proyectos relacionados con el empleo en toda Europa e invierte en el capital humano europeo (trabajadores, jóvenes y demandantes de empleo).

-**Fondo de Cohesión (FC)**: financia proyectos de transporte y medio ambiente en países cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita sea menor que el 90% de la media de la UE. En 2014-2020, estos países son Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.

-**Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)**: se centra en la resolución de problemas específicos de las zonas rurales de la UE.

-**Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)**: ayuda a los pescadores a practicar una pesca sostenible y a las comunidades costeras a diversificar sus economías, mejorando la calidad de vida en las zonas litorales europeas.

La política regional ha sido objeto de inquietud en la UE desde 1975, año en el que se creó el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**. Sin embargo, no tuvo trascendencia hasta la **reforma de los Fondos Estructurales** en 1988, con la declaración de sus **objetivos prioritarios**. Desde entonces, España viene recibiendo ayudas con cargo a estos Fondos para promover el desarrollo regional.

Debido a su bajo nivel de renta, **la mayoría de las comunidades españolas han sido calificadas como regiones de Objetivo I** (regiones menos desarrolladas); el resto se consideran como Objetivo II (áreas industriales en declive), o bien Objetivo 5b (espacios rurales de regiones industriales). Esto les permite recibir un importante volumen de recursos comunitarios.

