

TEMA .- ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA, DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y ORDENACIÓN TERRITORIAL. LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE ESPAÑA

España, como cualquier Estado, se delimita respecto a los demás por sus fronteras. En el interior, tiene una organización político-administrativa descentralizada, en la que el poder se reparte entre circunscripciones o divisiones territoriales con capacidad de autogobierno: las comunidades autónomas, las provincias y los municipios.

1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.

La posición geográfica de España, encrucijada entre dos continentes y dos mares, le ha permitido ser punto de encuentro y fusión de distintas culturas y, a la vez, punto de partida hacia otros entornos. Estos aspectos van a marcar el trayecto histórico de España y la configuración de los principales rasgos de nuestro mapa político-administrativo hasta llegar a la situación actual, en la que ha quedado organizada en diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas.

A lo largo de la historia han llegado numerosas culturas al territorio que hoy ocupa España, dividiéndolo de formas diferentes

1.1.- La Antigüedad.

a) **Hasta el dominio romano** el territorio peninsular estuvo habitado por diversos pueblos indígenas, con sus propias instituciones y costumbres.

b) **Bajo el dominio romano** (siglos III a.C.-V d.C.). Los romanos concibieron la Península Ibérica como una unidad a la que dieron el nombre de **Hispania**. El valor estratégico y sus riquezas naturales fueron elementos decisivos para su conquista. Se creó por primera vez una organización administrativa en provincias, cuyo número se incrementó desde las dos iniciales hasta siete.



En el año 197 a. C. los romanos dividieron el territorio peninsular bajo su dominio en dos provincias: Hispania Ulterior e Hispania Citerior. Octavio Augusto estableció tres provincias: Bética, Lusitania y Tarraconense. Diocleciano aumentó su número a seis: Bética, Lusitania, Gallaecia, Cataginensis, Tarraonensis y Mauritania Tingitana (norte de África). Finalmente, en la segunda mitad del siglo IV, las islas Baleares, integradas en la Cartaginensis, formaron una provincia propia, la Baleárica

c) **Los visigodos** (siglos VI-VIII), tras la desaparición del poder romano, crearon por primera vez un estado independiente y unificado, con capital en Toledo. Desde el punto de vista administrativo, mantuvieron la división romana, pero la unidad territorial básica pasó a ser el territorium o ducado, de menor extensión que antigua provincia.

1.2.- La Edad Media

En la Edad Media, la invasión musulmana, iniciada en el año 711, acabó con el Estado y la administración visigodos.

- **Los musulmanes** organizaron su territorio, denominado Al-Andalus, en provincias (coras) y alternaron etapas de unidad y de fragmentación territorial en las que las provincias se convirtieron en reinos independientes.

- **Los cristianos**, refugiados inicialmente en los territorios montañosos del norte peninsular, crearon, en su avance reconquistador, sus propios sistemas político-administrativos, que son el origen de la diferenciación regional actual.

La extensión de cada una de estas dos áreas fue variando con el tiempo. En los primeros siglos de la Edad Media, los cristianos ocupaban una estrecha franja al norte,

dividida en distintas entidades políticas, reinos y condados; Al-Andalus se extendía por todo el territorio al sur del Duero y formaba un único Estado. A partir del siglo XI la situación se invirtió, y los reinos cristianos fueron ganando cada vez más territorios a los musulmanes, es el proceso de reconquista y repoblación por parte de los reinos cristianos que durará hasta el siglo XV. En este largo proceso está el germen de la futura configuración de España.

En la cordillera Cantábrica se creó el reino de Asturias, que posteriormente dio lugar al **reino de León** (910). De este se desgajaron el **reino de Portugal** y el **reino de Castilla**, que pasó por períodos de separación y de unión con León. *En la zona pirenaica* surgieron **Navarra**, **Aragón** y los **Condados Catalanes**. Los dos últimos se unieron en el siglo XII (1137) y formaron la Corona de Aragón, que se amplió en el siglo XIII con el **reino de Valencia** y con las **islas Baleares**.

Por tanto, en el siglo XIII quedaron individualizados cinco grandes conjuntos político-administrativos en la Península: el reino de Portugal, el reino de Castilla y León unidos definitivamente desde 1230, la Corona de Aragón, el reino de Navarra y el reino musulmán de Granada. Los idiomas romances, derivados del latín, actuaron como un motivo más de diferenciación.



1.3.- La Edad Moderna.

- **Los Reyes Católicos** reunieron los territorios peninsulares, excepto Portugal; las coronas de Castilla y Aragón se unieron por el matrimonio de los reyes de; reconquistó el reino musulmán de Granada (1492), y se anexionó el reino de Navarra (1512). Pero esta unión fue exclusivamente dinástica, pues cada reino mantuvo sus propias estructuras político-administrativas y fiscales.

- Con **los Austrias** continuó esta situación en los siglos XVI y XVII. Así, la unidad de la monarquía hispánica se basaba en la diversidad de derechos, administraciones, idiomas, costumbres, monedas, etc.

- En **el siglo XVIII** se produjo el primer intento uniformizador con **los Borbones**. El motivo aducido por el primer monarca Borbón, Felipe V, fue la guerra de sucesión al trono español. Mientras que los castellanos apoyaron su candidatura, los territorios de la Corona de Aragón apoyaron a su oponente, el archiduque Carlos de Austria. El triunfo militar de Felipe V le permitió implantar una intensa centralización y unificación mediante los Decretos de Nueva Planta. Estos suprimieron la organización político-administrativa de la Corona de Aragón (Cortes, legislación, instituciones) e implantaron el modelo castellano.

El territorio se dividió administrativamente en capitanías generales para el Gobierno –denominadas más tarde provincias- y en intendencias para la Hacienda y para el desarrollo económico provincial, que, a su vez mantenían las subdivisiones internas de los antiguos reinos. Solo Navarra y el País Vasco conservaron sus particularidades institucionales por su fidelidad al rey.

1.4.- La organización contemporánea hasta 1978

- **En el siglo XIX**, la guerra contra la **invasión francesa** generó un sentimiento de unidad. No era una lucha solo política, en la que combatía el ejército exclusivamente, sino una guerra nacional, donde participó activamente todo el pueblo. En 1812, además, se promulgó en Cádiz la **primera**

Constitución liberal, que la que se sientan las bases de la nación española y se establece la división del país en territorios jurídicamente iguales (provincias), teniendo en cuenta sus características geográficas e históricas. Asimismo, estableció la organización municipal de las poblaciones españolas se realizaría mediante los Ayuntamientos.

Al comienzo de la regencia de María Cristina, el ministro de Fomento, **Javier de Burgos** realizó una nueva división provincial en 1833, que coincide prácticamente con la actual. El objetivo era acabar con la caótica organización y con la tendencia a la autonomía de los antiguos reinos, borrando sus límites territoriales. Para ello, organizó el territorio en 49 provincias, que en 1927 fueron 50 al dividirse las islas Canarias en dos provincias. Trato de que cada una contase con suelos de vega, llanuras para la producción agrícola, cumbres de aprovechamiento ganadero y forestal y un sector de litoral pesquero o de apertura a un río o a una importante vía de comunicación. Cada provincia tenía una ciudad como capital y la misma administración, facilitando el centralismo y la intervención del gobierno en ellas.



Este se completó con la supresión de buena parte de las peculiaridades institucionales de Navarra y el País Vasco como represalia por su participación en las guerras carlistas. Las regiones se convirtieron en simples referencias para el estudio de ciertos rasgos paisajísticos, económicos o folclóricos. No obstante, el sentimiento de pertenencia regional pervivió. Así, en la Primera República (1873-1874) se proyectó un Estado federal organizado en regiones con competencias de gobierno. Pero no se llevó a la práctica ante la breve duración de la República.

Tras ella, **la Restauración** de la monarquía abrió un período de intensa centralización. Como reacción, surgieron distintos **movimientos regionalistas**, que reivindicaron la región y la promoción de la cultura regional. Estos movimientos se transformaron, más adelante, en **movimientos nacionalistas**, al surgir partidos políticos que pidieron el reconocimiento jurídico de las diferencias regionales. Los primeros nacieron en Cataluña, el País Vasco y Galicia.

- **En el siglo XX**, la **Segunda República** declaró que España era un Estado integral y compatible con la autonomía de los municipios y regiones (Constitución de 1931). Así, durante este período y la Guerra Civil, Cataluña, el País Vasco y Galicia pidieron y plebiscitaron afirmativamente

proyectos de estatuto de autonomía. Las dos primeras consiguieron su aprobación, mientras que en Galicia lo impidió la Guerra Civil. Después del conflicto, el **franquismo** implantó un Estado unitario; abolió los estatutos de autonomía vasco y catalán; reprimió el nacionalismo al identificarlo con el separatismo, e impuso una estricta centralización basada en la provincia, con muy pocas excepciones.



No obstante, no pudo acabar con las aspiraciones nacionalistas que, tras su muerte y el restablecimiento de la democracia, cristalizaron en la formación de un Estado descentralizado.



2.- LA ORGANIZACIÓN ACTUAL:

2.1.- Las divisiones político-administrativas.

La organización político-administrativa actual es propia de un Estado descentralizado, que reparte la toma de decisiones en tres divisiones territoriales con capacidad de autogobierno en los asuntos de su competencia:

- **El municipio** es la entidad territorial básica. Está formado por uno o varios núcleos de población y el territorio dependiente de ellos. Su función es prestar servicios a los vecinos, más variados cuanto mayor es su población. El gobierno y la administración municipal corresponden al **ayuntamiento**, integrado por el alcalde y los concejales. Los concejales se eligen por los vecinos del municipio por sufragio universal y el alcalde es elegido por los concejales.

- **La provincia** es una entidad territorial local formada por una agrupación de municipios. Su función es fomentar los intereses provinciales, prestar servicios de ámbito provincial, coordinar los servicios de los municipios y cooperar con ellos. El gobierno y la administración provincial corresponden a la **diputación**, integrada por un presidente y diputados. Los diputados se escogen entre los concejales electos y éstos, a su vez, eligen al presidente.

- **La comunidad autónoma** es una entidad territorial formada por provincias limítrofes, territorios insulares, o provincias con entidad regional histórica, dotadas de autonomía legislativa y capacidad de autogobierno sobre los asuntos de su competencia.

Mientras que los municipios y las provincias ya estaban creados a la muerte de Franco, las comunidades autónomas tuvieron que constituirse a lo largo de un complicado proceso.

2.2.- El Estado de las autonomías.

2.2.1.- El proceso de formación del estado autonómico:

El proceso de formación del estado autonómico incluye un período preautonómico, anterior a la aprobación de la Constitución de 1978, y un período de creación de las comunidades autónomas tras la promulgación de la Constitución.

- a) **El periodo preautonómico** se inició poco después de la muerte de Franco. El presidente del gobierno Adolfo Suárez concedió un régimen preautonómico o autonomía provisional a Cataluña que luego se extendió a otras trece regiones. Así, mientras se elaboraba la Constitución de 1978 se formó un mapa con catorce preautonomías que coincidió casi con el actual, con las excepciones de La Rioja y Cantabria, que estaban integradas en Castilla y León, y de Madrid, que tenía la opción de incorporarse a Castilla-La Mancha o formar una comunidad en solitario. Las preautonomías contaban con organismos representativos que recibieron ciertas competencias, pero carecían de capacidad legislativa.
- b) **El periodo autonómico** se inició tras la promulgación de la Constitución de 1978. Esta establece la indisoluble unidad de la nación española y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre ellas.

La Constitución no creó un mapa de las comunidades autónomas, sino que dejó a las preautonomías el derecho a constituirse en comunidades autónomas, indicando solo las condiciones y el proceso que se debía seguir:

- **Las condiciones** permitían constituirse en comunidad autónoma a las provincias limítrofes con características históricas, culturales o económicas comunes, a los territorios insulares y a las provincias con entidad regional histórica.
- **El proceso** para el acceso a la autonomía incluyó dos vías. La vía del artículo 151 permitía adquirir de forma inmediata el mayor techo de competencias. La vía del artículo 143 solo traspasaba de forma inmediata ciertas competencias y exigía un periodo de cinco años para poder ampliarlas progresivamente.
 - i. **Cataluña, el País Vasco y Galicia** accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, pero se acogieron a la disposición transitoria segunda establecida en la Constitución. Esta permitía a las regiones que en el pasado

hubieran plebiscitado afirmativamente estatutos de autonomía y que tuviesen en el momento de aprobarse la Constitución un régimen provisional de autonomía acceder a la autonomía solamente mediante el acuerdo por mayoría absoluta de sus órganos preautonómicos.

ii. **Andalucía** accedió por la vía normal del artículo 151. Exigía que la iniciativa autonómica partiera del acuerdo de todas las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares interesados y de las tres cuartas partes de los ayuntamientos representativos, al menos, del 50% de la población. Además, el acuerdo debía ratificarse en referéndum.

- **Navarra** optó por el “Amejoramiento del Fuero”, por el que añadía a las atribuciones únicas que ya poseía las competencias concedidas por la vía del artículo 151.
- **El resto de las comunidades** accedió a la autonomía por la vía del artículo 143. Exigía que la iniciativa autonómica partiera del acuerdo de todas las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares interesados y de los dos tercios de los ayuntamientos representativos, al menos, del 50% de la población sin necesidad de referéndum. Algunas se acogieron a la disposición primera de la Constitución que permitía sustituir la iniciativa de las Diputaciones por el acuerdo por mayoría absoluta de sus órganos preautonómicos.
- **Ceuta y Melilla** recibieron el rango de municipios autónomos y, a diferencia de las comunidades, carecen de capacidad legislativa.

2.2.2.- La organización del Estado autonómico.

La organización del estado autonómico se caracteriza por los siguientes rasgos:

- a) **Cada comunidad autónoma se halla regida por su Estatuto de autonomía**, aprobados por las Cortes. Contiene la denominación de la comunidad; su delimitación territorial; los nombres, organización y sede de sus organismos autónomos; las competencias asumidas y las bases para el traspaso de otras.
- b) **Las comunidades pueden asumir competencias** o funciones en diversas materias establecidas en la Constitución (artículo 148). Estas competencias son traspasadas a la comunidad por el Estado y pueden ejercerse de forma **exclusiva** (la comunidad legisla y aplica la legislación) o **compartida** con el Estado (el Estado realiza la legislación y la comunidad la aplica; o el Estado realiza la legislación básica y la comunidad la desarrolla y la aplica). Sin embargo, ciertas competencias son exclusivas del Estado (artículo 149) y no transferibles, por considerarse esenciales para la nación (por ejemplo, relaciones internacionales, defensa, emigración e inmigración, comercio exterior, deuda pública, correos y telégrafos).

Las competencias que pueden asumir las comunidades son muy amplias: **políticas** (organizar sus instituciones de autogobierno); **económicas** (agricultura, ganadería, montes, bosques, pesca, caza, ferias interiores, artesanía, fomento del desarrollo), **infraestructuras y transportes** (obras públicas, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos de ámbito autonómico); **ordenación del territorio**, urbanismo, medio ambiente y vivienda; **sociales y sanitarias** (asistencia social, sanidad, higiene, protección de edificios e instalaciones) y **culturales, deportivas y de ocio** (museos, bibliotecas, conservatorios y fomento de la cultura, la investigación, la lengua propia, el turismo, el ocio, el deporte, etc.).

c) **Las instituciones** de una comunidad autónoma son las siguientes:

- a. **La Asamblea Legislativa o Parlamento autonómico** elabora la legislación en las materias de competencia autonómica, aprueba el presupuesto, y controla al ejecutivo regional. Sus miembros se eligen por sufragio universal cada cuatro años entre los habitantes de la comunidad autónoma. (**Poder legislativo**)

- b. **El Consejo de gobierno o Gobierno autonómico**, ejerce el poder ejecutivo. Está integrado por el presidente de la comunidad, elegido por el Parlamento autonómico y nombrado por el rey; y por consejeros, elegidos por el presidente. Estos se encargan de las diferentes áreas de gobierno, denominadas **consejerías**, que son los equivalentes regionales de los ministerios nacionales. (**Poder ejecutivo**)
 - c. **El Tribunal Superior de Justicia** es la máxima representación del poder judicial de una comunidad autónoma. Sus sentencias solo pueden recurrirse al Tribunal Supremo y al Tribunal Constitucional. (**Poder judicial**)
 - d. Además, en cada comunidad autónoma existe un **delegado del Gobierno**, encargado de dirigir la administración general del Estado en la comunidad y de coordinarse con ella.
- d) **La financiación** de las comunidades autónomas responde a dos modelos: el régimen común y el régimen foral para el País Vasco y Navarra. Además, las más desfavorecidas reciben ingresos del Fondo de Compensación Interterritorial.
- a. **Las comunidades de régimen común** se financian con ingresos propios (sus propios impuestos y las tasas de los servicios traspasados) y con tributos cedidos por el Estado (33% del IRPF o Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; el 35% del IVA; el 40% de impuestos especiales como los de alcohol, tabaco e hidrocarburos y el 100% de la electricidad). Para compensar la diferencia entre las necesidades de financiación de cada comunidad y los ingresos percibidos existe el Fondo de Suficiencia, que aporta dinero a las comunidades con necesidades superiores a los ingresos y se lo cobra en caso contrario.
A su vez, dentro del régimen común, Canarias posee un régimen económico y fiscal especial por razones históricas y geográficas; y Ceuta y Melilla no aplican el IVA sino el IPSI (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación).
 - b. **El régimen foral** afecta al País Vasco y Navarra, donde cada uno de sus territorios históricos se financia con los ingresos tributarios recaudados por su propia administración fiscal. La comunidad autónoma pacta con el Estado la cantidad a pagar a la Administración General del Estado mediante conciertos o convenios.
 - c. **Los Fondos de Compensación Interterritorial (FFCI)** pretenden evitar los desequilibrios territoriales aportando ingresos a las comunidades más desfavorecidas. Tras varias reformas, en la actualidad aportan fondos solo a las comunidades con renta *per cápita* inferior a la media nacional.
- e) **El estado de las autonomías se basa en la igualdad territorial y en la solidaridad.** Este hecho implica que los estatutos de las comunidades no pueden contener privilegios o discriminaciones en cuestiones fiscales, salariales o de seguridad social, y que no pueden ahondarse los desequilibrios entre comunidades.

LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN ESPAÑA.

A pesar de que el Estado de las autonomías se basa en la igualdad territorial y la solidaridad, actualmente existen destacados desequilibrios demográficos y socioeconómicos entre las comunidades autónomas y en el interior de cada una de ellas. Estos desequilibrios parten de las condiciones naturales y de la desigual distribución de los recursos en el territorio y se acentúan por la actuación humana.

1.- Los factores históricos de los desequilibrios.

Históricamente, el factor principal que ha propiciado la existencia de desequilibrios territoriales en España ha sido la industrialización, que, desde sus orígenes, en el siglo XIX, creó acusados contrastes entre las zonas periféricas donde se instalaron las primeras fábricas y el interior, muy agrarizado. Estos contrastes se afianzaron en la época de desarrollo industrial de la década de 1960. Como resultado, surgió un modelo territorial caracterizado por un centro poco desarrollado

(salvo Madrid) y una periferia desarrollada (salvo Galicia y Andalucía) entre las que existían acusados desequilibrios socioeconómicos y demográficos.

- La periferia y Madrid concentraron la población; la riqueza (medida en sus cifras más altas de PIB y de PIB per cápita); las mejores infraestructuras y servicios sociales, que posibilitaban un nivel de vida más alto y la capacidad decisoria.

- Las áreas del interior peninsular, Galicia y Andalucía perdieron efectivos demográficos por emigración; tuvieron un nivel de riqueza más bajo; resultaron menos beneficiadas en infraestructuras, equipamientos y servicios, y tuvieron un papel de espacios “periféricos”, subordinados a los anteriores, en cuanto al desempeño de funciones rectoras y decisorias.

2.- Los factores actuales de los desequilibrios

En la actualidad, tras el cambio que supuso la crisis de 1975, el desarrollo y los desequilibrios territoriales se asientan en nuevos factores en los que la industria, muy afectada por la crisis, ha dejado de tener el papel dominante. Estos nuevos factores son:

- la especialización en el sector terciario de mayor nivel (funciones rectoras y de decisión);
- servicios a la producción;
- actividades comerciales, de distribución y servicios públicos,
- turismo;
- la existencia de actividades económicas relacionadas con la tecnología (industrias de alta tecnología y agricultura tecnificada);
- la presencia de centros de investigación, innovación y gestión;
- la disponibilidad de mano de obra de alta cualificación y elevadas inversiones en su formación; y
- la calidad de infraestructuras y equipamientos, que posibilitan las comunicaciones con el entorno y con los centros de decisión extranjeros.

De acuerdo con estos nuevos factores, se están creando **nuevos desequilibrios** entre ejes de desarrollo, zonas en declive y zonas de menor desarrollo.

- **Los ejes de desarrollo** son las regiones más favorecidas por los nuevos factores de desarrollo: Madrid, el litoral mediterráneo norte, que cada vez se extiende más hacia la Región de Murcia y Andalucía; el valle del Ebro; los archipiélagos balear y canario, y el País Vasco, que en los últimos años está resurgiendo de la crisis.
- **Los ejes en declive** son los espacios industriales maduros en crisis, como la cornisa cantábrica, que cambia así su tradicional dinamismo humano por el declive económico y demográfico, aunque, por su anterior desarrollo, todavía se mantienen en niveles de riqueza medios.
- **Los espacios escasamente desarrollados** son las comunidades del interior peninsular (Extremadura y ambas Castillas), Galicia, Andalucía y Murcia. Todas ellas cuentan con un mayor peso económico del sector primario de baja productividad y con servicios poco especializados (públicos o destinados al autoconsumo de la población).

Los desequilibrios han dado lugar a **políticas destinadas a combatirlos y a fomentar el desarrollo regional**, entre las que destacan la política regional y la política de ordenación del territorio.

LOS MECANISMOS DE COHESIÓN; LA POLÍTICA REGIONAL.

Estos hechos han condicionado la política regional española, en la que la administración central ha perdido el protagonismo de épocas pasadas a favor de los gobiernos autonómicos y de las directrices comunitarias.

Las políticas regionales son el medio de paliar los desequilibrios regionales de un Estado y de fomentar el desarrollo regional.

En España la política regional se inició en la década de 1960, con los Planes de Desarrollo (1964-1975). Estos se basaron en el fomento de la industria en ciertas áreas atrasadas (polos de promoción y polos de desarrollo industrial) para que actuase como motor de desarrollo del entorno. Sus escasos resultados cuestionaron la eficacia de las actuaciones centralizadas y desde arriba y, tras un período de letargo (1975-1985), dieron lugar, a partir de 1986, a una nueva política regional, marcada por tres hechos:

- El deseo de llevar a la práctica el principio de la solidaridad Interterritorial establecido por la Constitución.
- El establecimiento y desarrollo del Estado de las autonomías.
- La adhesión a la Comunidad Europea.

Estos hechos han condicionado la nueva política regional española, en la que el Estado ha perdido protagonismo de épocas pasadas. Así, la política estatal para corregir los desequilibrios entre las regiones debe seguir las directrices marcadas por la política regional de la Unión Europea, y la política para paliar los desequilibrios dentro de una misma región y fomentar su desarrollo corresponde a los gobiernos autonómicos, a los que la Constitución otorga competencia en la ordenación de su territorio.

A) LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA 2007-2013.

Tras su ingreso en la Comunidad Europea, en 1986, España se integró en la política regional europea. Desde entonces ha recibido fondos comunitarios y su política regional debe ser aprobada por la Unión Europea.

1

1.- Objetivos y estrategias de la política regional europea.

- La política regional Europa tradicional, iniciada en 1975, ha tenido como objetivo coordinar las políticas regionales de los estados miembros y corregir los desequilibrios entre las regiones europeas, apoyando económicamente a las más desfavorecidas con el fin de aumentar la cohesión territorial.

La nueva política regional 2007-2013 pretende, además, reforzar la competitividad de todas las regiones para hacer frente a la creciente competencia mundial entre territorios determinada por la globalización. Para ello, la Estrategia de Lisboa (2000), propone impulsar la economía del conocimiento (I+D, sociedad de la información e innovación) y mejorar el modelo social (creando más y mejores empleos y evitando la exclusión social); todo ello, en un marco general de desarrollo sostenible.

1.1.- Los objetivos de la nueva política:

Para conseguirlo, la política regional se propone tres objetivos en los que se encuadran las correspondientes regiones europeas:

a) La Convergencia pretende aproximar a las regiones menos desarrolladas a las más avanzadas. En este objetivo se incluyen dos tipos de regiones, que reciben el 81'54 de los fondos:

- **Las regiones de Convergencia puras**, con PIB por cabeza por debajo del 75% de la media comunitaria. En este grupo se encuentran las comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia.

- **Las regiones de Convergencia de ayuda transitoria**, denominadas de “efecto estadístico” o “*phasing-out*”, han salido del objetivo de Convergencia por el descenso de la media europea tras las ampliaciones de 2004 y 2007, pero se mantienen en él de manera transitoria hasta 2013. En este grupo de encuentran Asturias y Murcia.



b) La Competitividad Regional y el Empleo se propone mejorar la competitividad y el empleo de las regiones. En este objetivo se incluyen dos tipos de regiones, que reciben el 15'95% de los fondos.

- **Las regiones de competitividad y Empleo puras** tienen PIB por cabeza superior al 75% de la media comunitaria y son seleccionadas por cada Estado. En España se incluyen aquí Cantabria, Navarra, el País Vasco, La Rioja, Aragón, Cataluña, Madrid y Baleares.

- **Las regiones de Competitividad y Empleo de ayuda transitoria**, denominadas "de crecimiento" o *phasing-in*, son las que en el período anterior a 2007 se encontraban en el grupo de regiones menos desarrolladas y han salido de él por su propio crecimiento. En España son Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias. Esta última recibe, además, el 44'4% del total del fondo destinado a las regiones ultraperiféricas (RUP) para atender a sus especiales dificultades, derivadas de su lejanía e insularidad.

c) la Cooperación Territorial Europea pretende mejorarse mediante proyectos de cooperación transfronteriza (entre regiones europeas fronterizas), transnacional (entre regiones de los estados comunitarios) e interregional (entre las regiones) y recibe el 2'52% de los fondos.

Las regiones españolas participan en proyectos de cooperación transfronteriza con Portugal y Francia; de cooperación transnacional con el Espacio Atlántico, Sudoeste europeo, Mediterráneo y Madeira-Azores-Canarias; y de cooperación interregional, articulada en un único Programa para toda la Unión Europea (**INTERREG IV C**). También cooperan con países vecinos extracomunitarios a través del Instrumento de **Vecindad y Asociación Europea** (ENPI).

1.2.- Los instrumentos de la nueva política:

Los principales instrumentos con que cuenta la política regional para alcanzar sus objetivos en el periodo 2007-2013 son los fondos estructurales FEDER Y FSE, y el Fondo de Cohesión. En conjunto, aportan a España más de 35 mil millones de euros.

- **EI FEDER** (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional) financia inversiones destinadas a reducir los desequilibrios territoriales. Aporta fondos a las regiones de Convergencia, a las de Competitividad y Empleo y a la Cooperación Territorial Europea.

- **El FSE** (Fondo Social Europeo) financia actuaciones destinadas a desarrollar los recursos humanos, prevenir y luchar contra el desempleo, mejorar el acceso al empleo y combatir la discriminación, facilitando el acceso al trabajo de los más desfavorecidos. Aporta fondos a las regiones de Convergencia y de Competitividad.
- **El Fondo de Cohesión** financia exclusivamente inversiones públicas en medio ambiente y en redes transeuropeas de transporte en los países con PIB por cabeza inferior al 90% de la media comunitaria. Dado que es un fondo de carácter nacional sus ayudas pueden destinarse a todo el territorio. España, tras la ampliación de 2004, no cumple el requisito para recibir aportaciones del Fondo de Cohesión, aunque las mantendrá durante un período transitorio.
Para conseguir el objetivo general de competitividad, las inversiones de estos fondos deberán dirigirse prioritariamente a impulsar la economía del conocimiento y a crear más y mejores empleos.
Para acceder a las ayudas europeas, el Estado y cada comunidad autónoma debe presentar a la Unión Europea programas para cada uno de los fondos, indicando los ejes prioritarios en los que se van a invertir y las correspondientes medidas de actuación. El Estado elabora el MENR (Marco Estratégico Nacional de Referencia), y cada comunidad autónoma, Programas Operativos.

2.- Objetivos y estrategias de la política regional del Estado.

La Constitución Española establece que el Estado debe velar por el equilibrio entre las regiones y garantizar la aplicación del principio de solidaridad. Para ello, lleva a cabo una política regional, dentro de las directrices de la U.E.

2.1.- Los objetivos de la política regional del Estado

Los **objetivos básicos** de política regional son muy similares a los de la Unión Europea y consisten en lograr un desarrollo regional equilibrado, potenciando a las regiones más desfavorecidas, y fomentar el potencial endógeno. La consecución de estos objetivos se apoya en diversos ejes estratégicos:

- La **consolidación del crecimiento de las áreas más dinámicas** (Madrid, valle del Ebro y mediterráneo norte).
- La **detención del declive de la cornisa cantábrica** y la recuperación de su antiguo potencial de crecimiento.
- El **impulso al despegue del eje mediterráneo sur** (Andalucía y Murcia), incorporándolo al dinamismo del eje mediterráneo norte.
- Un **apoyo reforzado al resto de las regiones**, a través de importantes inversiones en infraestructuras, diversificación económica y desarrollo del potencial endógeno.

2.2.- Los instrumentos de la política regional estatal

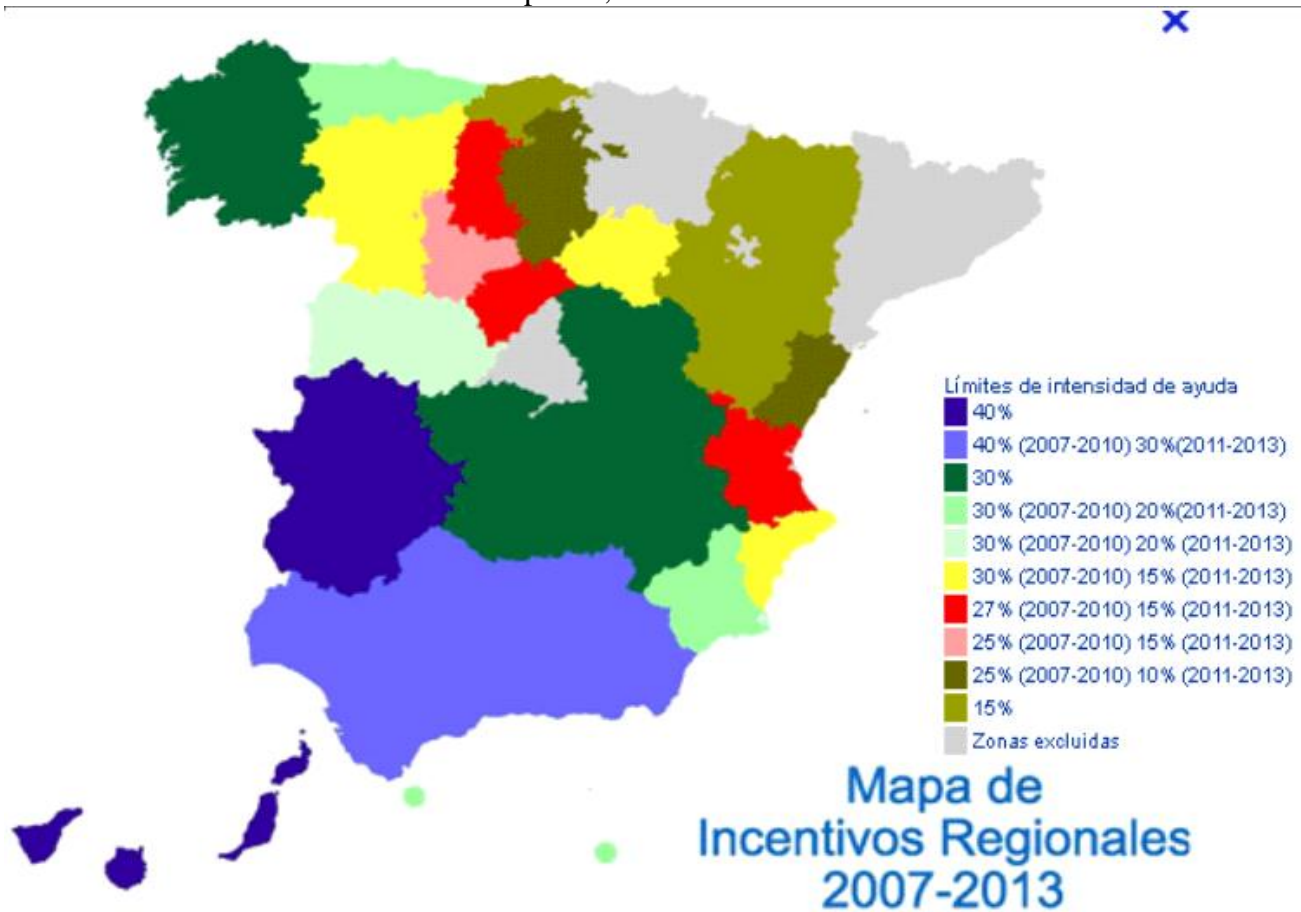
- **Los incentivos regionales** son ayudas financieras concedidas por el Estado a la inversión empresarial en ciertas zonas. Estas ayudas deben ser compatibles con la normativa europea sobre competencia y con las directrices de la nueva política regional europea 2007-2013.

La normativa europea sobre competencia prohíbe, en general, las ayudas estatales porque distorsionan la competencia y el comercio intracomunitario. Sin embargo, las admite cuando se destinan a favorecer el desarrollo económico de regiones con nivel de vida anormalmente bajo o con grave situación de subempleo, o a favorecer el desarrollo de determinadas actividades o regiones. Por tanto, cualquier ayuda debe notificarse a la Comisión Europea y recibir su aprobación antes de aplicarse.

Las directrices de la nueva política regional europea 2007-2013 han obligado a modificar la política española de incentivos regionales en 2007. De acuerdo con ella se

han establecido zonas de aplicación de los incentivos y los límites máximos de las ayudas, los sectores y los proyectos.

- i. **Las regiones con PIB per cápita inferior al 75% de la media europea** perciben los tipos más altos de ayuda. Las regiones de Convergencia pura reciben tipos entre el 30% y 40%.
- ii. **Las regiones con PIB per cápita superior al 75% de la media europea**, entre las que se encuentran las de Competitividad, perciben ayudas a tipos más bajos (entre el 10% y el 15%). Estas regiones son seleccionadas por el Estado de acuerdo con las normas de la Comisión Europea.
 1. Todos estos límites máximos de ayuda se refieren a proyectos de inversión de grandes empresas. En el caso de las medianas empresas, el límite puede incrementarse un 10%, y en el de las pequeñas empresas, un 20%.



- **Los Fondos de Compensación Interterritorial**

Para paliar los desequilibrios territoriales y hacer efectivo el principio de la solidaridad, la Constitución estableció la creación de un Fondo de Compensación. De acuerdo con ello, se creó, en 1980, el Fondo de Compensación Interterritorial.

Desde entonces ha pasado por varias reformas. Hasta 1990 benefició a todas la comunidades autónomas; a partir de ahí solo lo reciben las que tienen renta per cápita inferior a la media nacional, y desde 2001 se ha desglosado en dos fondos, el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario. Ambos financian gastos de inversión que promuevan la creación de renta y riqueza, pero el Fondo Complementario puede financiar también los gastos de puesta en marcha de las inversiones durante un período máximo de dos años.

Los recursos de los Fondos proceden de los Presupuestos Generales del Estado y son distribuidos por las Cortes entre las comunidades autónomas.

3.- Las repercusiones de la política regional europea y estatal

La integración española en la política regional comunitaria ha tenido diferentes repercusiones:

- **Ha supuesto una cierta cesión de la soberanía a la Unión Europea.** Ésta debe ser informada de las políticas de desarrollo regional y puede autorizarlas, modificarlas o prohibirlas en función de su compatibilidad con la política comunitaria.

- **Ha permitido recibir ayudas que han favorecido la convergencia española con Europa.** Así, durante el período 1988-2006 España ha sido el país que ha recibido más ayudas europeas, ya que en el momento de su ingreso en la Comunidad la mayoría de las regiones españolas se encontraban en clara desventaja respecto a las comunitarias. Han favorecido la convergencia de España con la UE, al contribuir al aumento del PIB y del empleo y a la disminución del paro.

- **Ha reducido los desequilibrios interterritoriales,** al concentrar las ayudas en las regiones más desfavorecidas. No obstante, la velocidad de convergencia ha sido mayor en las regiones con un PIB *per cápita* superiora la media comunitaria que en las de Convergencia, excepto en el caso de Murcia.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

La ordenación del territorio es, según la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), “*la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad*”

Las regiones también llevan a cabo políticas destinadas a paliar sus desequilibrios internos y a fomentar su desarrollo económico, social y medioambiental, como forma de hacer frente a la creciente competencia entre territorios a escala mundial y nacional.

Este enfoque implica analizar en cada región los factores que frenan o favorecen el desarrollo y planificar las actuaciones oportunas. Para que estas resulten eficaces, deben realizarse coordinadamente para el conjunto del territorio, mediante políticas de ordenación del territorio.

- a) **Sus objetivos** son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la organización integral del espacio.
 - i. **El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones** supone una correcta distribución y acceso a las dotaciones y equipamientos.
 - ii. **La organización integral del espacio** implica coordinar las políticas económicas sectoriales (agraria, industrial-turística, etc.), con la mejora del bienestar social y de la calidad de vida y con la preservación del medio ambiente y de los recursos.
- b) **De acuerdo con estos fines u objetivos, la ordenación del territorio es, a la vez, una disciplina científica y una política.**
 - a. Es una disciplina científica de carácter interdisciplinar que abarca diversas ciencias con implicaciones territoriales como la geografía, la economía, la sociología, el urbanismo, el derecho, etc.
 - b. Es una política porque la consecución de sus objetivos es una tarea esencialmente política, en la que debe darse la gobernanza o participación de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad.
- c) **Los instrumentos de la ordenación del territorio**
 - **El instrumento básico** para la ordenación del territorio es **la elaboración de un plan.** Este comporta siempre dos aspectos fundamentales:
 - i. **El análisis de la situación actual** (modelo territorial actual) permite diagnosticar los problemas y potencialidades del territorio y elaborar objetivos y metas (modelo territorial propuesto o situación a alcanzar).

- ii. **La planificación territorial** incluye estrategias (conjunto de iniciativas tomadas por los agentes de planificación para alcanzar los objetivos propuestos), actuaciones, instrumentos, recursos y tiempo necesarios para alcanzar los objetivos.
- **El ámbito principal de la planificación territorial es la región.** Su ordenación corresponde a las autoridades regionales, que elaboran los Planes Territoriales Generales, con las directrices generales. Pero como el ámbito regional es demasiado extenso, suelen definirse ámbitos más reducidos para los que se elaboran Planes Territoriales Parciales, que concretan los generales. Por otra parte, es factible también formular planes a escala superior a la regional, como la nacional o la de la Unión Europea, dado que existen numerosos temas comunes que requieren ordenación y cooperación a nivel nacional y europeo.
Así, la ordenación del territorio se plantea como una cadena de planes jerarquizados, cada uno de los cuales contiene las determinaciones para los planes de nivel inferior (“planificación en cascada”). Estas determinaciones pueden ser vinculantes (de obligado cumplimiento) o indicativas (favorecen la consecución del plan, pero no son obligatorias).

d) La ordenación del territorio en España.

En España la política de ordenación del territorio se inició en la década de 1980, tras la consolidación del Estado de las autonomías.

El espacio predominante en el que se ha venido desarrollando es el regional, pues la Constitución reconoce a las comunidades autónomas competencias en la ordenación del territorio (art. 148.1.3). Así, estas han aprobado una legislación propia sobre ordenación del territorio, que establece las figuras de planificación.

Sin embargo, al tratarse de una organización global del espacio, aparecen también implicados los ámbitos europeo, estatal y local, que tienen atribuciones sobre ciertos temas con destacada incidencia en la ordenación del territorio. De este modo, uno de los retos principales que debe afrontar la ordenación del territorio es la coordinación entre las diversas administraciones (europea, nacional, regional y local), que deben tener presentes en su actuación las medidas tomadas o previstas en los niveles inferior o superior, mediante una comunicación permanente entre ellas.

Los organismos implicados en la ordenación territorial son:

- **La Unión Europea** establece directrices de obligado cumplimiento sobre ciertos asuntos que afectan a la ordenación del territorio.
- **El Estado**, en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre temas de interés general, ha aprobado una legislación sectorial en algunas materias con alta repercusión en la ordenación del territorio (patrimonio histórico, puertos, costas, infraestructuras, medio ambiente, etc.).
- **Las comunidades autónomas**, en el ejercicio de sus competencias, han aprobado una legislación propia sobre ordenación del territorio.
- **La administración local** participa en la ordenación de su término municipal, al formular y aprobar provisionalmente los planes urbanísticos y al planificar el espacio no urbanizable.

