

EL ESTADO: DEFINICIÓN Y TIPOS. LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO ESTATAL.

Contenidos:

1. ¿Qué es el Estado? El Estado como entidad político-territorial.
2. Tipos de Estados: 2.1. Criterio morfológico; 2.2. Criterio de organización territorial; 2.3. Criterio del sistema político.
3. Bases territoriales del Estado: 3.1. Posición; 3.2. Dimensión; 3.3. Accesibilidad.
4. Administración y organización del territorio estatal. El modelo de Estado en España: 4.1. Aspectos generales; 4.2. El modelo del Estado español de las Autonomías.

1. ¿QUÉ ES EL ESTADO? EL ESTADO COMO ENTIDAD POLÍTICO-TERRITORIAL.

La superficie terrestre aparece fragmentada en unidades territoriales diferenciadas y separadas por franjas fronterizas o líneas divisorias. Cada comunidad asentada sobre un espacio determinado y organizada políticamente constituye un Estado diferenciado.

La noción de *Estado* cuenta, según Méndez y Molinero (1984)¹, con dos componentes básicos: el de *territorialidad o control de un espacio determinado* y el de *sociedad o comunidad organizada políticamente*. Para algunos, el Estado es una *unidad política independiente reconocida internacionalmente como ejerciendo soberanía sobre una determinada área de la superficie terrestre*.

Para Ignacio Molina (1998)², el Estado es un concepto central de la Ciencia Política que designa la forma de organización jurídico-política por antonomasia. Surge en paralelo a la idea de soberanía y, etimológicamente, supone la plasmación “estática” de ésta. El Estado, pues, sería la *formalización de una autoridad permanente y pública que domina un espacio territorial cerrado y a las personas que en él viven*.

¹ Méndez, R. y Molinero, F.: *Geografía y Estado. Introducción a la Geografía Política*, Cincel, Madrid, 1984.

² Molina, I.: *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

Hoy, el denominado *Estado-Nación* –fenómeno moderno caracterizado por la *formación de un tipo de Estado que posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza* (idea de Weber) *dentro de un territorio delimitado y por una intención integradora y de homogeneización de la población*– supone una serie de elementos como: organización política, ordenamiento jurídico, aparato de gobierno, población y territorio. *Territorio, soberanía y seguridad* aparecen íntimamente asociados en la idea moderna de Estado-nación.

De los dos componentes esenciales del Estado, el *territorial* significa un *control y dominio de un espacio* (no se concibe un Estado sin el atributo territorial). Las *bases territoriales* del Estado son un factor de 1ª categoría de cara a valorar su poderío relativo (por extensión), su capacidad económica (recursos), etc.

En cuanto al *componente político*, existe también (al igual que sucedía con el territorial) una cierta heterogeneidad: cada Estado se organiza políticamente de una forma concreta. Los distintos Estados representan *organizaciones políticas* emanadas de una comunidad o sociedad humana, que se dota de un *sistema de gobierno* encargado de preservar su integridad territorial. Así, el sistema de gobierno (sea el que sea) controla los *tres poderes*, tiene *medios militares y capacidad económica y de planificación*, que le permiten ordenar y gestionar el territorio estatal y protegerlo interna y externamente.

Ambos componentes van estrechamente unidos y son necesarios para la existencia del Estado.

2. TIPOS DE ESTADOS.

Existen distintas clasificaciones de los Estados. Unas, basadas en la morfología del territorio estatal; otras, en las relaciones del poder central con sus demarcaciones político-territoriales de rango inferior.

2.1. Criterio morfológico.

Según este criterio, podemos realizar una clasificación, meramente descriptiva, de Estados:

- *Estados alargados* (6 veces más largos que anchos; Ej.: Chile, Noruega).
- *Estados compactos* (el máximo de territorio en el interior de un mínimo de fronteras, Ej.: Polonia, Bélgica).

- *Estados fragmentados* (Estados insulares –Filipinas– o Estados divididos en dos por un espacio de soberanía extranjera, como sucedía antes en Panamá).
- *Estados perforados* (contienen en su interior otro Estado; Ej.: San Marino dentro de Italia).
- *Estados estrangulados* (sufren estrechamientos; Ej.: Malí, Zambia).
- *Estados circundados* (atenazados por otro que le rodea; Ej.: Mónaco, Brunei).
- *Estados apendiculares* (tienen un apéndice territorial que se proyecta fuera del cuerpo principal del país; Ej.: Austria, Tailandia, EE.UU.).

2.2. Criterio de organización territorial.

Según este criterio, los Estados pueden clasificarse en *unitarios* y *federales*, o bien en *unitarios* o *centralizados* (donde la soberanía no está dividida) y *compuestos* (con un reparto de soberanía entre Estados libres –*Confederación*–, o entre Estado Central y Estados Miembros –*Federación*–, o bien con una cesión parcial de soberanía a las regiones –*Estado Regional* o *Autonómico*–). Es decir, se toma como criterio de referencia el grado de descentralización del Poder Central: máxima descentralización en la Confederación, mínima en el Estado unitario.

- Los *Estados unitarios* tiene un único centro de poder, aunque es frecuente que haya cierta descentralización administrativa, al menos en el nivel municipal. Es el caso de Francia y Gran Bretaña. Sanguin (1981)³ distingue entre Estados unitarios *altamente centralizados* (Estados totalitarios), *centralizados* (Francia, Suecia, etc.) y *ajustados* o con cierta descentralización administrativa (Gran Bretaña).
- El *Estado regional* o *autonómico* es también un modelo frecuente, especialmente en países en los que, debido a razones administrativas, históricas y democráticas, se crean unidades subestatales de cierta entidad. Hay autonomía política, aunque se trata de una sola soberanía nacional. La Constitución italiana de 1947 y la Constitución española de 1978 recogen este modelo político-territorial. Más adelante lo veremos.
- El *Estado federal* es un modelo quizá más acorde con las necesidades descentralizadoras de algunos países. Proteger la unidad nacional por

encima de particularidades étnicas, lingüísticas e históricas es el objetivo que se han marcado muchos federalismos. Este modelo, nacido de la Constitución norteamericana de 1787, plantea la superposición de dos estructuras: la *Federación* (sujeto soberano y garantía de unidad nacional) y los *Estados miembros*. A dicho modelo se adaptan EE.UU., Canadá, Alemania, Argentina, Australia y Suiza (a pesar de su denominación: Confederación Helvética). Para Taylor (1994)⁴, el federalismo es quizá la forma más “geográfica” de Estado, ya que afronta más racionalmente las diferencias socioeconómicas en territorios muy extensos y los particularismos regionales.

- La *Confederación* es el modelo estatal en el que las relaciones con el Poder Central son más laxas. Más bien, se trata de una unión de Estados soberanos con carácter más o menos permanente. La soberanía de cada Estado se mantiene, pero se renuncia a cierto poder en pro de una coordinación mayor entre varios para formar una entidad superior. Uno de los objetivos básicos de una confederación puede ser la defensa común para garantizar la seguridad externa e interna de los Estados. Otro objetivo puede ser la creación de mercados comunes. EE.UU. entre 1781 y 1787 y Suiza hasta 1848 se adaptaban a este modelo.
- Los *nuevos modelos macroestatales* (UE y C.E.I.). La *Unión Europea (UE)*, concebida primitivamente como federación, consiste hoy en la cesión progresiva de soberanía por parte de los Estados miembros. Aunque el *Tratado de Maastricht* (1992) habla ya de unión política⁵, aún no está claro el tema de la supranacionalidad. Política exterior, defensa y seguridad todavía no se integran en el proceso de unidad. Moviéndose entre lo confederal (intergubernamental) y lo federal (supranacional), la UE no sustituye al Estado-nación, sino que, al contrario, lo protege a cambio de ceder ciertas cuotas de soberanía. El modelo estatal de la UE podría denominarse muy bien “*Estado red*” (autoridad compartida por varios

³ Sanguin, A.L.: *Geografía Política*, Oikos-Tau, Barcelona, 1981.

⁴ Taylor, P.J.: *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994.

⁵ Véase de Busturia, D.: *Guía práctica. Unión Europea. Respuesta a 50 de las preguntas que los ciudadanos españoles nos hacemos sobre el Tratado de Maastricht*, CDN-Ciencias de la Dirección, Madrid, 1992; Martín de la Guardia, R.M. y Pérez Sánchez, G.A.: *Historia de la integración europea*, Ariel, Barcelona, 2001.

países, aunque a distinto nivel). La *Comunidad de Estados Independientes (C.E.I.)*, que sustituye a la URSS (menos las repúblicas bálticas), constituye una confederación muy laxa para lograr cierta unión y cooperación (económica, energética, militar, etc.) entre estos Estados.

2.3. Criterio del sistema político.

A las dos clasificaciones anteriores podemos añadir la clasificación según el sistema político imperante en cada Estado: *sistema capitalista* (creador de contrastes territoriales, dualidades y desigualdades) y *sistema socialista/comunista* (ya residual), o *países desarrollados vs. países subdesarrollados*, a los que podemos añadir los *estados en transición* (países ex-comunistas de Europa). También podríamos diferenciar, según el régimen político:

- *Estados no democráticos* (totalitarismos, dictaduras, regímenes de partido único, monarquías tradicionales, etc.);
- *Estados liberal-democráticos* (de régimen parlamentario o presidencialista).

3. BASES TERRITORIALES DEL ESTADO.

El significado económico de un Estado puede apoyarse, como dicen Méndez y Molinero (1984), en conceptos territoriales como la posición, la dimensión y la accesibilidad.

3.1. Posición.

La posición absoluta de un Estado no es hoy un factor determinante. Sin embargo, la *posición relativa* (posición con relación a los demás Estados) sí puede influir positiva o negativamente: contexto económico y/o geopolítico, posibilidad o no de acceso a vías de comunicación internacionales (océanos, grandes ríos), situación como área intermedia entre dos potencias ("*Estados-tapón*"). La posición relativa, en suma, se refiere más al entorno de un Estado en términos de estar localizado en regiones del mundo con uno u otro nivel de desarrollo.

3.2. Dimensión.

Tras el enorme avance de los transportes y las telecomunicaciones, tampoco la dimensión parece hoy un factor determinante. En principio, la *amplitud territorial* puede ser una ventaja (más cantidad de recursos), aunque no podemos concluir que el tamaño determine el poderío o la capacidad de desarrollo de un

país. No es directamente proporcional la relación entre dimensión espacial y fuerza política. En relación con la dimensión, es preciso destacar la forma del Estado, quizá de nulo interés analítico, aunque puede influir hasta cierto punto en las comunicaciones. En general, una forma más compacta es más apta para una red de comunicaciones.

3.3. Accesibilidad.

Es el *grado relativo de facilidad con el cual una posición territorial puede quedar enlazada con otras posiciones*. Es decisiva, primero porque integra los distintos conjuntos territoriales de un Estado, segundo porque influye en el desarrollo económico de éstos. Para la integración territorial intraestatal se precisa antes una red de transportes densa. La mayor o menor accesibilidad es básica también para el desarrollo económico de un territorio, y por ello una vía de comunicación representa, al mismo tiempo, una respuesta a la necesidad de favorecer los intercambios y una opción política para el desarrollo.

4. ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO ESTATAL. EL MODELO DE ESTADO EN ESPAÑA.

4.1. Aspectos generales.

Todos los Estados presentan su territorio subdividido en unidades político-administrativas menores de distinto rango y superficie.

La *organización espacial de la Administración* de un Estado establece, de hecho, una *regionalización o compartimentación* de su territorio basada en criterios específicos, se caracteriza por una fuerte *jerarquización* y, gracias a los flujos entre los diferentes niveles, configura una concreta *estructura espacial*.

El objetivo básico en la división administrativa del estado tiene una doble vertiente: 1) *mejorar la eficacia de los organismos administrativos* estableciendo distintos niveles jerárquicos y 2) *lograr un control más directo y eficaz de la población*. La atención a este doble objetivo depende mucho del país de que se trate y de su nivel de desarrollo.

Rasgo fundamental y común a todos los sistemas administrativos es la jerarquización de organismos con funciones de distinto rango y que abarcan una porción de territorio determinada. [Las ciudades que concentran las funciones administrativas tienden a ocupar un lugar destacado en el sistema

urbano, debido a la acumulación de actividades terciarias y a los efectos de arrastre. Las funciones administrativas, además, no surgen espontáneamente, sino que son creación del poder público].

Según el tipo de Estado, tendremos diferentes divisiones administrativas del territorio: a) *Estado unitario* (integración espacial en un solo centro decisorio, aunque puede haber cierta descentralización); b) *Estado federal* (dispersión espacial en múltiples centros decisorios); c) *Estado regional* (un poder estatal y otros centros regionales).

La estructura espacial de la Administración no es algo estático, sino evolutivo⁶. Pueden producirse disfuncionalidades en el sistema y por ello puede hacerse necesario un cambio. Ante nuevas necesidades sociales se requerirán adaptaciones en esta estructura político-territorial. Es el caso, por ej., de las *áreas metropolitanas*, que requieren la reforma de la administración local, o de la necesidad de *reorganización de unidades administrativas menores* (dado su escaso tamaño en muchas ocasiones).

4.2. El modelo del Estado español de las Autonomías.

4.2.1. Principios territoriales en el proceso autonómico.

A partir de los años 70, y en países europeos, se producirán revisiones constitucionales para conformar un modelo de regionalización. En España, el *Estado de las Autonomías* se diseñó en 1978. En él aparece, entre Estado y provincias, unos nuevos entes territoriales: *comunidades autónomas regionales*, *comarcas* e *islas*. Partiendo de la idea de descentralización se han cedido competencias administrativas a las regiones. Este nuevo ordenamiento territorial tiene ciertos rasgos:

- generalización del proceso autonómico regionalizador;
- no intromisión en la autonomía local,
- introducción en el sistema de una nueva entidad local terrestre (comarca) y archipelágica (isla).

La Constitución hace referencia a estos temas en dos artículos del Título Preliminar y también en el Título VIII.

⁶ En España, por ej., se ha producido una evolución desde las antiguas divisiones en *reinos*, pasando por la *división provincial* del S. XIX, hasta la actual división en *Comunidades Autónomas* y *provincias*.

El nuevo Estado autonómico indica el reparto de competencias y diseña un nuevo mapa político-administrativo entre 1978 y 1983. Será un Estado regional y “cuasifederal” (según López Trigal, 1999), apoyado en la transmisión de poderes a las autonomías conforme a un *Estatuto*. Después de dos décadas, el proceso de organización territorial se ha caracterizado por:

- a) *motivaciones democráticas y reivindicaciones históricas* de las regiones y nacionalidades, junto con preocupaciones por el *equilibrio en el desarrollo regional* y por la *ordenación territorial* y la *organización de la Admón. Pública*;
- b) modelo autonómico *voluntarista*, basado en *dos vías de acceso a la autonomía* (Arts. 143 y 151 de la Constitución), que da como resultado *17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas*, clasificadas en:
 - Comunidades históricas con gran tradición autonómica (Cataluña, País Vasco, Navarra y Galicia);
 - Comunidades históricas de tradición autonómica reciente (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias y Valencia);
 - Comunidades históricas sin apenas tradición autonómica (Asturias, Castilla y León, Extremadura y Murcia);
 - Comunidades con problemas de definición (Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja).
- c) *persistencia de entidades territoriales anteriores a 1978* (provincias, municipios), por lo cual podemos afirmar que no ha habido sustitución de Estado centralizado por Estado autonómico, sino más bien *superposición de administraciones*.

*La *regionalización* y *comarcalización* son instrumentos de la organización administrativa/territorial más racionales y participativas. Favorecen la descentralización de la gestión y la afirmación expresa de las poblaciones.

4.2.2. Límites, sedes y entidades territoriales en los Estatutos de Autonomía.

El reparto del poder político entre Gobierno Central y Regiones se estableció en la Constitución de 1978 (apoyándose en constituciones de la IIª República española, de Italia, de Alemania o de Portugal). Además, entre 1979 y 1983 se aprobaron los distintos Estatutos de Autonomía (y en los años 90 los Estatutos de Ceuta y Melilla), donde se recogen aspectos como la delimitación territorial, la capital o sedes y el sistema de entidades territoriales:

- A) *Delimitación territorial*. El diseño del mapa autonómico respondió a factores históricos, pero también a otros nuevos (aspectos económicos, culturales,...). La delimitación se hizo en las Comunidades de ámbito más discutido (las dos Castillas), admitiendo la separación de territorios históricamente vinculados a éstas (Madrid, Cantabria, La Rioja, Murcia), pues lo histórico fue sólo un referencia ante lo que aspectos culturales, económicos y geográficos superan a los hechos del pasado. La delimitación regional se hizo por distintas vías: 1ª.- la de los ámbitos de las provincias (Galicia, Murcia, Castilla-La Mancha, P. Vasco); 2ª.- la de los municipios integrados en las provincias (Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Valencia, Aragón, Extremadura, Madrid); 3ª.- la de las comarcas comprendidas en las provincias (Cataluña); 4ª.- la de los municipios comprendidos en sus Merindades Históricas (*Ley Orgánica de Amejoramiento Foral de Navarra*); 5ª.- la de las islas (Baleares, Canarias). Por otro lado, aparecen en los Estatutos disposiciones relativas a territorios no integrados en cada Comunidad Autónoma (caso de Gibraltar, posibilidad de unión Navarra-P.Vasco, problema de los enclaves, etc.).
- B) *Capitalidad de las Comunidades*. En algunos casos, cada Estatuto indica la ciudad capital. En otros, la capital se establece por Ley del Parlamento Autonómico. En los menos casos, se añade a la capital del Ejecutivo una segunda sede para el parlamento (Cartagena en la Región de Murcia; Santa Cruz de Tenerife en Canarias). La decisión de elegir capital ha sido casi siempre difícil y se ha apoyado en razones geográficas y de accesibilidad (Mérida, Santiago de Compostela), razones de tamaño –aunque discutidas por ciudades competidoras– (Valladolid, Sevilla, Las Palmas) y razones de capitalidad indiscutible (Barcelona, Valencia, Zaragoza). A veces, se elige capital a una ciudad no predominante (Vitoria) o en posición discutida con otras de su mismo rango (Toledo).
- C) *Sistema de entidades territoriales*. El objetivo de la descentralización político-administrativa ha permitido crear unas entidades territoriales idóneas a tal fin, superando la administración periférica provincial y las dificultades operativas de los municipios. Ha existido, además, un ataque permanente a la provincia (se achaca a la división artificial de las provincias el hecho de haber obstaculizado el sentimiento regional y comarcal). La

nueva entidad territorial es, desde luego, la Comunidad Autónoma, en forma de entidad regional (17 CC.AA.) o local (2 Ciudades Autónomas). Este nuevo mapa político y administrativo ha provocado ya efectos territoriales y económicos más o menos visibles. Por otro lado, y ello se recoge en los Estatutos de Autonomía, aparecen otros *entes territoriales intermedios de tipo local*: la *comarca* y la *isla*. Ambos son agrupaciones de municipios, reconocidos como entidades intermedias entre municipio y provincia, y definidas como espacios homogéneos y organizados en torno a un núcleo central, donde hay relaciones que crean entre los habitantes lazos de conexión e interdependencia. Este nivel territorial es denominado “*comarca*” en Cataluña, Galicia, Asturias, Murcia, La Rioja y Valencia; “*comarca potestativa o voluntaria de acuerdo con los municipios que la integren*” en Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura; “*demarcación supramunicipal*” en el País Vasco; “*merindad histórica*” en Navarra; “*agrupación de municipios*” y “*circunscripción territorial*” en Madrid; “*área metropolitana*” en Murcia, Valencia y Asturias; “*isla*” en Baleares y Canarias. En el último escalón, y en el ámbito de comunidades rurales, aparecen las *entidades inframunicipales*, denominadas “*entidad local menor*” en Castilla y León, “*parroquia rural*” en Galicia y Asturias, “*entidad vecinal*”, “*pedanía*” o “*anejo*” en otras regiones.

4.2.3. Cuestiones pendientes de la descentralización y del nuevo mapa político.

Al margen de cuestiones internacionales (cuestión de Gibraltar y Mar de Alborán) o de índole nacionalista (posibilidad de autodeterminación de alguna región), hay otros cabos sueltos sin resolver en nuestro mapa político: necesaria reducción del excesivo nº de municipios, comarcalización (1), puesta a punto de las circunscripciones administrativas supramunicipales, áreas urbanas, áreas metropolitanas y resolución del fenómeno de los enclaves territoriales (2).

(1) *Comarcas*.- Se han tratado de modo diferente en cada Estatuto. La entidad insular sí se ha institucionalizado rápidamente en 7 *Cabildos insulares* (Canarias) y 3 *Consells* (Baleares), que han sustraído competencias a las Diputaciones Provinciales y Ejecutivos autonómicos. Las *Comarcas* también se han reconocido en Cataluña; no así en el resto de las CC.AA., que, a

fines de los años 90, no han acabado su proceso de comarcalización. Tan sólo se ha logrado crear algunas circunscripciones y mancomunidades supramunicipales de carácter funcional y técnico, que no suponen una nueva entidad local. Además, sería preciso reducir drásticamente el nº de municipios y crear una administración local más racional y unas delimitaciones territoriales de dimensiones viables.

- (2) *Enclaves*.- Son reliquias territoriales mantenidas por la reforma liberal de 1833 (nueva división provincial), con necesidad de solución para lograr el objetivo de continuidad del territorio administrativo. Existen numerosos enclaves separados de su término vecinal en Castilla y León (unos 117), en Cataluña (unos 80), etc. hay incluso enclaves en territorios de otras CC.AA. (Treviño, Ademuz, etc.). La principal dificultad de estos “territorios anómalos” es la provisión de servicios públicos, la accesibilidad, la organización del espacio y la ordenación territorial, además de la confusión que se genera en la población en cuanto a su pertenencia a una administración u otra. En muchos casos, la ciudadanía ha demandado pertenecer a la administración “más próxima” a sus residencias.

Los distintos niveles territoriales en el Estado de las Autonomías:

Administración de tipo...	Denominación concreta
Estatal/nacional	Estado
Regional	Comunidad Autónoma
Local	Provincia
	Entidad territorial intermedia (Comarca, Isla, Merindad, Agrupación de municipios, etc.)
	Municipio
	Entidades inframunicipales (Entidad local menor, Pedanía, Parroquia rural, etc.)